



**QUATRIEME AVIS SUR LE
MONTENEGRO**

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



Adopté le 30 mai 2024

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/IV(2024)1

Publié le 10 octobre 2024

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/minorities

Table des matières

RÉSUMÉ	5
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE :.....	6
I. PRINCIPAUX CONSTATS	7
PROCESSUS DE SUIVI	7
VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE	7
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE.....	8
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES AUTRES RECOMMANDATIONS	8
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	11
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	11
<i>Champ d'application.....</i>	11
<i>Recensement et libre identification</i>	12
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	14
<i>Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination</i>	14
<i>Promotion d'une égalité effective pour les Roms et les Égyptiens</i>	15
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	18
<i>Protection et promotion des cultures et des langues minoritaires</i>	18
<i>Affichage de symboles et propriété des biens religieux et culturels</i>	22
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	23
<i>Dialogue interculturel et intégration de l'ensemble de la société</i>	23
<i>Protection contre l'hostilité</i>	26
<i>Application de la loi et protection contre la violence.....</i>	28
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	31
<i>Médias dans les langues minoritaires.....</i>	31
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	34
<i>Usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités publiques.....</i>	34
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	35
<i>Signalisation et indications topographiques en langues minoritaires</i>	35
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	35
<i>Éducation interculturelle.....</i>	35
<i>Égalité d'accès des Roms et des Égyptiens à l'éducation</i>	38
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	41
<i>Enseignement des langues minoritaires</i>	41
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	42
<i>Participation des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires politiques et publiques</i>	42
<i>Conseils des minorités nationales</i>	44
<i>Participation des Roms à la vie socio-économique – logement.....</i>	45
<i>Participation des Roms à la vie socio-économique – santé</i>	46
ARTICLE 18 DE LA CONVENTION-CADRE	47
<i>Accords bilatéraux</i>	47
III. CONCLUSIONS	48
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE :.....	48
AUTRES RECOMMANDATIONS :.....	49

RÉSUMÉ

La période de suivi au Monténégro a été marquée par des troubles et une instabilité politiques, quatre gouvernements s'étant succédé à la tête du pays ces cinq années. Ces gouvernements assumaient une grande partie du temps le rôle de gouvernements intérimaires. Le nouveau gouvernement a été nommé le 31 octobre 2023, une semaine avant la visite du Comité consultatif. Si certains de ces troubles étaient dus à la pandémie de covid-19, ils ont été en grande partie provoqués par la loi sur la liberté de religion, qui a finalement été modifiée afin de retirer les dispositions contestées après des manifestations de grande ampleur et un changement de gouvernement. Compte tenu du caractère multiethnique et multireligieux du Monténégro, le rôle politique de l'Église orthodoxe serbe et l'influence des États voisins constituent des forces déstabilisantes. Associées à une situation politique instable, ces forces risquent de créer un déséquilibre dans les relations interethniques et interculturelles, qui étaient restées relativement harmonieuses, mais qui se sont détériorées au cours de la période de suivi. À cet égard, il convient de noter la pression exercée sur le droit de libre identification pendant le recensement de 2023.

Le Monténégro reste cependant attaché aux principes de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains, y compris les droits des minorités. Le Monténégro se caractérise également par sa diversité et par la notion d'interculturalisme, qui repose sur le fait qu'aucun groupe ne constitue une majorité absolue de la population dans le pays. Dans ce sens, les autorités continuent de mettre activement en œuvre diverses mesures visant à promouvoir les cultures, les identités et la participation des minorités nationales, dans des conditions sociétales difficiles. Bien qu'elles aient l'espoir que la situation se stabilise avec le temps et qu'un gouvernement stable soit désormais en place, des efforts doivent être déployés pour évaluer les effets des cinq dernières années et concevoir des politiques visant à remédier aux problèmes de manière globale, en nouant également le dialogue avec des représentants des minorités et d'autres acteurs pour (r)établir la confiance.

Le cadre juridique en matière de protection des personnes appartenant à des minorités nationales n'a pratiquement pas évolué et reste une base solide pour la promotion des droits des minorités, qui sont bien respectés, notamment en ce qui concerne l'enseignement dans la langue minoritaire albanaise. Il existe une diversité impressionnante de sources de financements en soutien aux cultures minoritaires, en particulier dans le cadre du Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités. Toutefois, il convient d'améliorer le fonctionnement de ce Fonds, qui reste instrumentalisé au service d'intérêts politiques partisans.

La situation des Roms et des Égyptiens reste préoccupante et nécessite une attention urgente des autorités à tous les niveaux afin de résoudre les problèmes locaux en matière de logement, de papiers d'identité et d'accès aux soins de santé, entre autres. Les Roms et les Égyptiens sont les principales cibles d'intolérance ethnique. En outre, les femmes roms sont moins susceptibles d'avoir un accès adéquat aux soins de santé en raison de discriminations dans le secteur de la santé et/ou parce qu'elles n'ont pas de papiers d'identité. Lors de sa visite, le Comité consultatif a constaté un manque flagrant de capacités et de connaissances des droits humains ainsi qu'une passivité de certaines autorités locales face aux problèmes courants qui touchent les minorités nationales. Il convient également d'agir de manière concertée pour promouvoir l'émancipation des femmes roms et égyptiennes. L'absence d'informations sur les cultures, les histoires ou les identités roms dans les programmes scolaires est préoccupante, tout comme le fait que le romani n'est pas enseigné. L'accès des Roms et des Égyptiens à l'éducation doit être amélioré, notamment en ce qui concerne la ségrégation au niveau préscolaire et l'achèvement de l'enseignement secondaire. Une amélioration des taux de fréquentation scolaire a été enregistrée au niveau primaire, notamment grâce à la diminution des taux de mariages précoces.

Recommandations pour action immédiate :

- Le Comité consultatif exhorte les autorités à revoir la procédure de nomination de la commission d'évaluation du Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités afin de veiller à ce qu'elle soit représentative de toutes les minorités nationales ainsi que de la diversité au sein des communautés minoritaires, et à prendre des mesures pour remédier à l'instrumentalisation du Fonds au service d'intérêts politiques partisans. Les personnes appartenant à des minorités nationales devraient bénéficier de formations pour leur permettre de proposer des projets au Fonds sur un pied d'égalité avec les organisations, et il convient d'améliorer de manière exhaustive le suivi et l'évaluation de l'efficacité des projets en ce qui concerne la sensibilisation aux cultures et aux identités des minorités nationales et la promotion de la compréhension interculturelle, entre autres.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à évaluer les effets des mesures politiques actuelles visant à promouvoir l'intégration de la société dans son ensemble, et, sur cette base, à élaborer une stratégie cohérente et de vaste portée afin de promouvoir une identité civique commune reposant sur des intérêts communs, élaborée et définie de manière ouverte et participative. Des possibilités de dialogue interculturel entre individus devraient être créées et un soutien devrait être apporté aux initiatives sur le terrain visant à promouvoir les échanges entre individus et communautés à tous les niveaux, en particulier au niveau local, notamment dans les domaines du sport et de l'art.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à faire de l'accès des Roms et des Égyptiens à un logement convenable une priorité, en particulier dans le quartier de Bijela Gora et ses environs à Ulcinj/Ulqin. Les capacités au niveau local devraient être renforcées, et des financements durables devraient être mobilisés pour permettre aux autorités locales et nationales de coordonner efficacement les réponses au logement indécemment, notamment en remédiant aux problèmes de papiers d'identité, en réelle consultation avec les personnes appartenant aux communautés concernées.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à assurer l'accès effectif des étudiants roms et égyptiens à l'enseignement secondaire et universitaire, notamment en couvrant les coûts des examens de la dernière année de l'enseignement secondaire qui les touchent de manière disproportionnée, et à faire en sorte que les bourses soient versées à temps et incitent réellement à rester scolarisé. Un plus grand nombre d'enseignants devraient être embauchés pour remédier au décrochage scolaire et à l'absentéisme persistant et assurer un rythme d'étude régulier et la poursuite des études du primaire au secondaire et du secondaire à l'université.
- Le Comité consultatif exhorte de nouveau les autorités à étendre les mesures positives en ce qui concerne les seuils électoraux s'appliquant aux minorités nationales moins importantes numériquement, en particulier aux Roms, afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement.

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Processus de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Monténégro a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1 de la Convention-cadre et à la Règle 25 de la Résolution (2019)49 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations figurant dans le quatrième rapport étatique, soumis par les autorités le 8 décembre 2022, sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur celles obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales lors de sa visite à Ulcinj/Ulqin, Bar/Tivar, Tivat, Podgorica, Tuzi/Tuz, Bijelo Polje et Pljevlja du 6 au 10 novembre 2023.

2. Le Comité consultatif remercie les autorités de leur excellente coopération avant, pendant et après sa visite, ainsi que les autres interlocuteurs rencontrés à cette occasion de leurs contributions précieuses. Le projet d'avis, tel qu'approuvé par le Comité consultatif le 9 février 2024, a été transmis le 15 février 2024 aux autorités monténégrines pour observations, conformément à la Règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif remercie les autorités monténégrines pour les observations reçues le 17 avril 2024.

3. Le dernier avis du Comité consultatif a été traduit en monténégrin, en albanais et en romani, et la version monténégrine a été publiée sur le site du ministère des Affaires étrangères. Aucune activité de suivi n'a été organisée. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à organiser des activités de suivi après la publication de ce quatrième 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.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

4. Malgré une période marquée par d'importants troubles politiques et sociétaux, le Monténégro reste attaché aux principes de la démocratie, de l'État de droit et de la protection des droits humains, y compris les droits des minorités, ainsi qu'au renforcement du concept d'interculturalisme en tant que processus national dans un contexte régional et européen instable. La société monténégrine se caractérise par sa diversité, aucun groupe ethnique ne constituant une majorité absolue de la population. Des acteurs externes peuvent toutefois tenter d'instrumentaliser cette diversité pour influencer la situation politique et sociétale dans le pays. Le Comité consultatif l'a lui-même observé pendant sa visite, qui s'est déroulée avant le recensement de la population de décembre 2023. Une campagne d'affichage poussant les personnes à s'identifier de certaines manières a suscité de sérieuses préoccupations concernant l'exercice du droit à la libre identification. D'après les observations du Comité consultatif, cette influence disproportionnée d'acteurs externes risque, associée à d'autres facteurs, de déséquilibrer les relations interethniques dans le pays qui, selon toutes les parties prenantes, y compris les autorités, se sont clairement dégradées depuis 2018. Il est donc nécessaire de déployer de réels efforts pour remédier à cette situation de manière globale et stratégique, notamment en assurant la protection et la promotion des cultures minoritaires ainsi que du multiculturalisme, en répondant aux demandes de justice transitionnelle et en dotant les autorités locales des capacités et des ressources nécessaires pour intervenir rapidement et efficacement en cas d'hostilité interethnique.

5. Une fracture importante et bien établie subsiste entre les régions du nord du Monténégro, qui sont généralement moins développées économiquement, et les régions côtières du sud qui sont généralement plus développées, en particulier grâce à l'essor du tourisme. La situation au nord, qui est plus densément peuplée par des personnes appartenant aux minorités bosniaque et musulmane, est jugée préoccupante par le Comité consultatif notamment en ce qui concerne la participation effective à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales et les incidences sur les taux d'émigration. Ces disparités régionales sont aussi une source de discordance interethnique. En effet, des représentants bosniaques ont fait remarquer que les régions les plus pauvres du pays étaient habitées par des personnes appartenant à la minorité bosniaque, et le fait que cette situation n'ait toujours pas été résolue traduit également une prise en compte inadéquate des préoccupations de ces personnes et de leurs représentants. Il convient donc de remédier à ces disparités régionales.

6. La situation des Roms et des Égyptiens est inquiétante à certains égards, notamment en ce qui concerne le logement et les soins de santé. Bien qu'il existe une stratégie nationale et plusieurs plans d'action locaux visant à améliorer leur situation, la visite du Comité consultatif à Bijela Gora à Ulcinj/Ulqin a mis en lumière un réel besoin de renforcement des capacités et des ressources des autorités locales pour leur permettre notamment de répondre aux problèmes de logement. Il est urgent de travailler avec

les autorités locales pour combler l'écart entre les politiques et la pratique, notamment en veillant à ce qu'elles connaissent leurs obligations en matière de droits humains découlant de l'ordre juridique national et des engagements internationaux pris par le Monténégro.

7. Les droits linguistiques restent protégés et effectivement exercés dans la pratique, en particulier pour les personnes appartenant à la minorité albanaise. Toutefois, il conviendrait de renforcer la transparence et de réduire la politisation du Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités, et d'évaluer les projets financés par cet organe de manière adéquate. La diversité des mesures de soutien financier et culturel aux personnes appartenant à des minorités nationales est impressionnante, mais ce soutien doit être réparti de manière efficace, transparente et politiquement neutre. La participation politique des personnes appartenant à des minorités nationales reste inégale. Si les Albanais et les Bosniaques sont représentés au parlement et au gouvernement (pour les Albanais), les Roms en sont exclus, notamment par la loi étant donné que les mesures positives prévues pour les personnes appartenant à la minorité croate (abaissement du seuil électoral) n'ont pas été étendues aux personnes appartenant à la minorité rom. En outre, les femmes appartenant à des minorités sont largement sous-représentées dans les conseils des minorités et dans la vie politique en général.

Évaluation des mesures prises en application des recommandations pour action immédiate

8. Bien que les autorités aient continué de mettre en œuvre la Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens et adopté une nouvelle stratégie à partir de 2021, la situation sociale et économique des Roms et des Égyptiens reste très préoccupante. En particulier, la question du logement nécessite davantage d'attention et de coordination de la part des autorités à tous les niveaux, notamment au niveau local. La question des soins de santé demeure également inquiétante. Les études réalisées pendant la période de suivi montrent une différence d'espérance de vie de 20 ans entre les Roms et le reste de la population, et la réticence à se rendre à des rendez-vous médicaux dont font part les femmes roms et égyptiennes est également préoccupante. La situation à Bijela Gora à Ulcinj/Ulqin concernant la fourniture de logements convenables semble s'être dégradée au cours du cycle de suivi, compte tenu des observations du Comité consultatif en 2018 et en 2023. La réponse à cette situation reste donc une priorité. En ce qui concerne la deuxième recommandation pour action immédiate, qui portait sur l'accès des Roms et des Égyptiens à l'éducation et sur la lutte contre les mariages précoces et forcés, des progrès ont été constatés dans l'ensemble et de nombreux efforts visant spécifiquement à lutter contre les mariages précoces et forcés ont été déployés. Néanmoins, des problèmes subsistent en ce qui concerne la ségrégation scolaire, notamment dans les régions dans lesquelles les Roms et les Égyptiens vivent dans des situations de ségrégation spatiale, et la poursuite d'études par les étudiants roms et égyptiens au niveau secondaire et au-delà. Les médiateurs doivent s'occuper de 70 enfants chacun, et des mesures devraient donc être prises pour réduire ce ratio.

9. L'éducation civique reste une matière facultative, ce qui montre que la précédente recommandation du Comité consultatif n'a pas été mise en œuvre. Aucune formation ou orientation n'ont été mises en place pour les 20 % du programme que les enseignants sont libres de remplir eux-mêmes, notamment avec des contenus relatifs à la culture locale, ce qui inclue les minorités nationales et les personnes qui leur appartiennent. Le ministère de l'Éducation n'a pas non plus adopté de mesures de suivi supplémentaires de ces 20 % du programme. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, certains jeunes appartenant à des minorités nationales maîtrisent encore mal la langue officielle. Comme indiqué précédemment, ce problème doit être résolu tout en tenant compte du droit à l'enseignement dans les langues minoritaires.

10. La recommandation du Comité consultatif d'étendre les mesures positives relatives à la loi électorale qui existent déjà pour les personnes appartenant à la minorité croate aux personnes appartenant à la minorité rom n'a pas été mise en œuvre. Lors des échanges avec le Comité consultatif, les autorités semblaient prêtes à avancer sur ce problème. Les autres interlocuteurs du Comité consultatif étaient toujours d'avis que ce traitement différentiel entre groupes d'importance numérique similaire était discriminatoire, et qu'au-delà de la valeur emblématique, il était également important d'y remédier sur le plan pratique, car cela permettrait aux personnes appartenant à la minorité rom de ne plus être exclues de la participation politique au niveau national. Le Comité consultatif réitère donc cette recommandation dans le présent Avis.

Évaluation des mesures prises en application des autres recommandations

11. Des représentants des minorités ont participé à la planification du dernier recensement, qui s'est déroulé du 3 au 15 décembre 2023. Bien qu'il ait eu lieu dans une atmosphère tendue et politisée, il

convient de saluer la participation des conseils des minorités, notamment aux discussions avec le nouveau Premier ministre et l'office des statistiques MONSTAT. Le critère de citoyenneté dans la loi sur les droits des minorités n'a pas été modifié, mais les autorités continuent d'appliquer la Convention-cadre article par article.

12. Le mandat du Défenseur des droits humains et des libertés (ci-après « le Défenseur ») est bien établi, et l'actuel titulaire de cette fonction est respecté pour son travail. Certaines questions soulevées dans les précédentes recommandations n'ont pas été traitées, notamment la procédure de nomination ainsi que la procédure d'adoption des financements et la rémunération adéquate du personnel.

13. Les progrès en matière de résolution des problèmes d'apatridie et de non-régulation du statut de nombreux Roms et Égyptiens qui sont arrivés au Monténégro en tant que réfugiés du Kosovo* ont été lents, notamment en raison des possibilités limitées de coopération transfrontalière avec le Kosovo pendant la pandémie de covid-19. Cette situation a limité la capacité des équipes mobiles de se déplacer et de mener leurs activités sur le terrain. Il reste des personnes, notamment des enfants, qui n'ont pas de papiers d'identité adéquats et qui n'ont donc pas accès aux droits, notamment à l'éducation et à la protection sociale. Cependant, peu de progrès ont été signalés à cet égard.

14. La langue romani n'a pas encore été standardisée au Monténégro, bien que la publication récente d'un dictionnaire romani-monténégrin représente une avancée positive en ce sens. Plus généralement, le fait que la langue romani reste absente de l'éducation est préoccupant, bien que des mesures positives aient été prises pour élargir l'offre de médias dans cette langue grâce à des initiatives privées. Le manque de possibilités d'utilisation de cette langue dans la sphère publique, que ce soit dans les communications avec les autorités publiques ou dans les indications topographiques, est également préoccupant et est lié à son absence de standardisation.

15. En ce qui concerne le Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités, bien que les projets interculturels se soient poursuivis conformément à la recommandation du Comité consultatif, les organisations de minorités nationales et les personnes appartenant à des minorités nationales estiment que cela s'est fait aux dépens de projets promouvant les cultures et les identités des minorités nationales. Le Fonds est resté controversé pendant l'actuel cycle de suivi, et il convient donc de déployer des efforts supplémentaires pour assurer sa transparence, dépolitiser son travail et mettre en place une évaluation des projets financés. La possibilité d'exposer des symboles de minorités a été réglementée et clarifiée dans une nouvelle loi qui applique la précédente recommandation du Comité consultatif, en vertu de laquelle la plupart des conseils des minorités nationales ont adopté formellement leurs symboles.

16. La prévention des discours de haine fait partie de la Stratégie relative aux médias pour 2023-2027 et a été incluse dans la loi sur les médias adoptée récemment, bien qu'elle ne prévoient pas la surveillance des discours de haine dans les médias et en ligne. Des mesures sensibles au genre visant à lutter contre la violence sexiste à l'égard des femmes roms et égyptiennes figurent dans la nouvelle Stratégie pour l'inclusion des Roms et des Égyptiens. Par ailleurs, les autorités sont clairement conscientes des tensions sociétales qui, selon elles, se sont aggravées ces cinq dernières années. Bien que cette situation soit inquiétante en elle-même, le fait que les autorités continuent de surveiller les évolutions est positif et répond à la recommandation précédente à cet égard. Néanmoins, des progrès doivent encore être accomplis pour remédier à ces divisions et réagir plus rapidement en cas de tensions.

17. Aucune mesure spécifique visant à former les journalistes appartenant à des minorités nationales n'a été signalée, bien que des financements aient été octroyés à une initiative privée visant à mettre en place un portail et des podcasts sur l'actualité en romani et en monténégrin. Aucune source de financement durable spécifique n'a été mise en place pour les médias en langues minoritaires, qui continuent d'être soutenus sur la base de projets.

18. En ce qui concerne l'éducation, aucun progrès n'a été accompli concernant la traduction des manuels scolaires, qui serait réalisée par les enseignants eux-mêmes pour le programme en langue albanaise. Les conseils des minorités nationales estiment que leur statut juridique reste mal défini, et le problème de parité hommes-femmes parmi leurs membres n'a pas été résolu. La situation reste préoccupante, car très peu de femmes participent aux activités de ces six organes. Le Comité consultatif a observé un bon niveau de coopération entre les six conseils, notamment concernant le recensement, et par conséquent, sa recommandation de constituer un organe de coordination national des six conseils, bien qu'elle n'ait pas

* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

été appliquée, n'est pas réitérée dans le présent Avis. En effet, la coopération actuelle semble être productive et suffisante.

19. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas traités dans la suite du présent Avis. D'après les informations dont il dispose à ce jour, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions n'appelle pas d'observations particulières. Cela ne signifie pas pour autant que des mesures suffisantes aient été prises ni qu'il soit possible de réduire, voire de cesser les efforts déployés dans les domaines concernés. Le Comité consultatif considère au contraire que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent des efforts soutenus de la part des autorités. De plus, une situation qui pourrait être jugée acceptable à ce stade ne le sera pas nécessairement lors des futurs cycles de suivi. Enfin, il se peut que des questions qui apparaissent à ce stade comme étant d'une importance relativement mineure se révèlent par la suite avoir été sous-estimées.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application

20. Le champ d'application personnel n'a pas changé au cours de la période de suivi. La Convention-cadre continue de s'appliquer aux Albanais, aux Bosniaques, aux Croates, aux Musulmans et aux Serbes², qui sont reconnus dans la Constitution et dans la loi sur les minorités nationales³, qui restent les principaux textes de loi régissant la mise en œuvre de la Convention-cadre au Monténégro. Les Roms sont couverts par la définition des minorités nationales établie à l'article 2 de ladite loi, et exercent leurs droits – tout comme les autres minorités nationales mentionnées – notamment par la création d'un conseil de minorité, qui constitue un moyen important de participation politique des personnes appartenant à des minorités nationales (voir article 15)⁴. Les représentants roms ont regretté de n'être toujours pas mentionnés dans la Constitution, car ils y voient un signe de manque de respect envers leur communauté. Selon les autorités, aucune autre communauté n'a déposé de demande officielle de reconnaissance en tant que minorité nationale ou de création d'un conseil de minorité⁵. Malgré la recommandation précédente du Comité consultatif, aucune modification n'a été apportée à la loi sur les minorités nationales pour supprimer le critère de citoyenneté, qui est potentiellement limitant, et la mettre ainsi en conformité avec la Constitution⁶.

21. Les modalités de reconnaissance officielle en tant que minorité de personnes appartenant à des communautés autres que les six groupes susmentionnés en vertu de la loi sur les minorités nationales restent peu claires. Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'en ce qui concerne l'approche article par article, toutes personnes appartenant à d'autres groupes pourraient constituer un conseil de minorité et par conséquent avoir accès à un certain niveau de financement. Il n'est pas clairement établi que les personnes appartenant à ces communautés pourraient alors avoir accès au Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités (voir article 5) ou à d'autres sources de financement des projets des minorités. À cet égard, les autorités mentionnent des projets menés en soutien à la culture slovène au Monténégro. De même, bien qu'elles n'aient pas présenté de demande de reconnaissance officielle en tant que minorité nationale à ce jour (quoiqu'il n'existe pas de procédure officielle à cet effet), les personnes appartenant à la communauté égyptienne⁷ demandent l'application de la Convention-cadre aux personnes appartenant à leur communauté article par article, en vue notamment d'établir un conseil de minorité, et semblent avoir été mal informées à ce sujet (voir article 15). Les personnes appartenant à la communauté macédonienne, qui compte plusieurs organisations au Monténégro, ont également fait part de leur intérêt pour la protection offerte par la Convention-cadre et plus précisément pour la possibilité d'être reconnues en tant que minorité nationale et d'établir un conseil de minorité (voir article 15).

22. 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 groupe⁸. Cependant, il reconnaît également qu'une reconnaissance formelle peut avoir une importance symbolique et juridique pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

² Les Serbes ne se considèrent pas comme une minorité nationale au Monténégro – par exemple, leur conseil créé en vertu de la loi sur les minorités nationales est qualifié de « conseil national » et non de « conseil de minorité nationale ». Cependant, ils revendiquent certains droits des minorités, notamment la création d'un conseil et l'accès à des financements pour des projets culturels dans le cadre du Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités.

³ Troisième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur le Monténégro, 7 mars 2019, ACFC/OP/III(2019)001rev, paragraphes 21 à 26.

⁴ Selon le précédent recensement de la population (2011), le Monténégro comptait 620 029 habitants en 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 une grande diversité d'appartenances multiples, par exemple les Bosniaques/Musulmans (0,03 %) ou les Monténégrins/Serbes (0,30 %).

⁵ Informations supplémentaires reçues par le Secrétariat le 8 janvier 2024.

⁶ Voir le [troisième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur le Monténégro](#), adopté le 7 mars 2019, ACFC/OP/III(2019)001rev, paragraphe 25.

⁷ Le terme « Roms et Égyptiens » est utilisé dans le présent Avis pour refléter les différents statuts de ces groupes dans le système monténégrin à l'heure actuelle. Si les Roms sont effectivement reconnus en tant que minorité, ce n'est pas le cas de la communauté égyptienne. Il convient d'examiner ces communautés ensemble, car de nombreuses mesures politiques conçues par les autorités monténégrines ciblent les Roms et les Égyptiens. Cependant, les besoins et intérêts des personnes appartenant à ces communautés sont parfois examinés séparément, reflétant les positions exprimées par le Comité consultatif pendant sa visite.

⁸ Voir aussi le troisième Avis sur le Monténégro, paragraphe 24.

23. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif salue l'approche ouverte et souple des autorités concernant l'application de la Convention-cadre. Cependant, le sentiment compréhensible exprimé par les représentants roms d'une approche à deux niveaux de la reconnaissance des minorités – avec d'un côté les groupes reconnus par la Constitution et de l'autre les autres groupes non mentionnés – est préoccupant et le traitement différentiel sous-jacent est regrettable. Le Comité consultatif note que la reconnaissance constitutionnelle a une grande importance symbolique pour les personnes appartenant à des minorités nationales, notamment la minorité rom. De plus, il convient de clarifier à quoi ressemblerait une application article par article de la Convention-cadre en ce qui concerne les droits les plus importants et leur accessibilité pour les personnes concernées, par exemple pour les personnes appartenant à la communauté égyptienne. De surcroît, l'accès des personnes appartenant à des communautés non reconnues aux mécanismes de financement (voir article 5) et aux conseils de minorités (voir article 15) devrait également être clarifié. Le Comité consultatif rappelle que la condition imposée aux personnes appartenant à des minorités nationales d'être des citoyens de l'État « pouvait avoir un effet restrictif et discriminatoire »⁹. En parallèle, il salue la souplesse de l'approche adoptée concernant l'application de la Convention-cadre aux Roms et aux Égyptiens qui n'ont pas la citoyenneté ou qui n'ont pas de papiers d'identité adéquats.

24. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à continuer d'adopter une approche ouverte et souple concernant le champ d'application personnel de la Convention-cadre et à engager le dialogue avec les communautés ou les personnes susceptibles d'être intéressées par la protection offerte par la Convention-cadre. Les autorités devraient remédier à tout déséquilibre et à toute différenciation potentiellement discriminatoire dans la protection juridique des personnes appartenant à différentes minorités nationales, en étroite coopération avec leurs représentants.

Recensement et libre identification

25. Dans son deuxième Avis de 2013 qui évaluait le recensement de 2011, le Comité consultatif prenait note de l'organisation générale du recensement, mais regrettait que les conseils des minorités n'aient pas participé à sa planification et le climat dans lequel il s'était déroulé, et notamment l'installation de panneaux d'affichage encourageant les personnes à s'identifier de certaines manières¹⁰.

26. La loi sur le recensement a été adoptée en décembre 2022, et la décision concernant la date du recensement a été prise en mars 2023¹¹. La date avait initialement été fixée à début novembre 2023, et a ensuite été repoussée. Après plusieurs discussions à la suite de la constitution du nouveau gouvernement fin octobre 2023, le Premier ministre, des personnalités de l'opposition et des représentants des conseils des minorités sont parvenus à un accord sur le processus de réalisation du recensement, qui s'est déroulé du 3 au 15 décembre 2023. Les autorités ont informé le Comité consultatif que des représentants des minorités avaient participé activement à la conception de ce processus, notamment les conseils des minorités. Des commissions de recensement locales composées de représentants des conseils des minorités nationales ont également été constituées dans chaque collectivité locale. Trois de ces commissions comptaient un membre de la minorité rom parmi leurs membres.

27. Dans la pratique, le formulaire de recensement était disponible en alphabet latin et cyrillique ainsi qu'en albanais. En outre, chaque enquêteur disposait d'un livret contenant un modèle du formulaire de recensement en romani ainsi qu'en anglais, en russe, en turc et en ukrainien. Le recensement incluait des questions relatives à l'appartenance ethnique, à la langue et à la religion, qui étaient facultatives. Il était également possible de déclarer des appartenances multiples. Lors de la visite du Comité consultatif, l'Office des statistiques monténégrin (MONSTAT) réorganisait le recensement et à l'époque, il avait été informé que seulement huit enquêteurs appartenant à la minorité rom avaient été recrutés sur un total d'environ 2 000. Quatorze personnes appartenant à la minorité rom et trois personnes appartenant à la communauté égyptienne ont finalement été recrutées. Des mesures positives de réduction du niveau minimum d'études requis ont été appliquées aux candidats roms et égyptiens. Ces derniers devaient avoir au minimum un cursus du « troisième degré », contre un cursus du « quatrième degré » pour les autres.

⁹ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 4, La Convention-cadre : un outil essentiel 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 29.

¹⁰ Deuxième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur le Monténégro, adopté le 19 juin 2013, ACFC/OP/II(2013)002, paragraphes 40 à 50.

¹¹ MONSTAT, « The 2023 Census of Population, Households, and Dwellings », consulté le 17 avril 2024 : <https://monstat.org/eng/page.php?id=1758&pageid=1758>. Les résultats préliminaires du recensement, publiés le 25 janvier 2024, indiquent une augmentation de 2 % de la population du Monténégro depuis le dernier recensement de 2011.

Il n'y a pas de données disponibles concernant le recrutement d'enquêteurs appartenant à d'autres minorités nationales¹².

28. Pendant sa visite, le Comité consultatif a observé de grands panneaux d'affichage dans différentes régions du pays appelant les personnes à s'identifier comme serbes dans la section sur l'appartenance ethnique du recensement. Des panneaux appelant les personnes à s'identifier comme bosniaques ont également été signalés dans d'autres régions du pays, bien qu'à une moindre échelle¹³. Les interlocuteurs ont indiqué que des responsables politiques avaient également appelé les personnes à s'identifier d'une certaine manière. En outre, une campagne d'affichage appelant à boycotter le recensement a également été lancée par l'opposition politique. Le Comité consultatif avait été informé de ce même problème lors du recensement de 2011¹⁴.

29. Des personnes appartenant à différentes minorités nationales ont fait part de préoccupations au sujet de différentes campagnes menées notamment par l'Église orthodoxe serbe, des États voisins et d'autres États au cours de ce processus. Elles ont expliqué que ces campagnes avaient contribué à exercer une pression sur les personnes pour les pousser à s'identifier de certaines manières, et surtout, qu'elles avaient ébranlé la confiance dans le processus de recensement et sa légitimité. En particulier, elles ont fait part de préoccupations concernant l'enregistrement correct des réponses aux questions relatives à l'appartenance ethnique et à la religion données aux enquêteurs. D'autres personnes ont affirmé que ce type de campagne était symptomatique d'une société dans laquelle les personnes sont plus libres qu'auparavant de s'identifier comme elles le souhaitent. Des représentants des minorités ont indiqué qu'une manière concrète de renforcer la confiance dans le processus serait de permettre aux personnes de vérifier que leurs réponses avaient bien été enregistrées.

30. Le Comité consultatif rappelle que « [t]outes les personnes et tous les groupes concernés par la Convention-cadre devraient être informés et en mesure de se prévaloir de leur droit de libre identification afin de pouvoir accéder aux droits garantis par cet instrument. Il ne devrait y avoir aucune entrave d'ordre pratique au droit d'identification à une ou plusieurs minorité(s), ou à la majorité ; au contraire, le choix de l'identification doit pouvoir être fait sans crainte de se trouver désavantagé(e) ou de perdre son prestige social »¹⁵. De même, « la décision individuelle de s'identifier ou de ne pas s'identifier à telle ou telle minorité doit être respectée par les autres personnes qui déclarent leur appartenance au même groupe et qui ne doivent pas non plus exercer de quelconques pressions »¹⁶.

31. Le Comité consultatif reconnaît que lors du précédent recensement de 2011, il y avait également eu des pressions poussant à s'identifier de certaines manières ainsi que des incidents liés à des tensions interethniques. À cet égard, il salue l'approche adoptée par le nouveau gouvernement, qui s'est efforcé de parvenir à un consensus sur la question du recensement et d'obtenir le soutien des différents partis et communautés, notamment en associant les conseils des minorités nationales à ce processus. Cette approche reconnaît l'importance du recensement et de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à ce processus – tout comme la mise en place d'un logiciel permettant aux personnes de vérifier leurs réponses avant de les confirmer. Néanmoins, bien qu'il prenne note de l'intention de limiter les campagnes d'affichage exprimée par certains interlocuteurs, le Comité consultatif est très inquiet en ce qui concerne le droit de libre identification compte tenu du climat de pression créé par les campagnes poussant à s'identifier d'une certaine manière et de l'exacerbation des tensions interethniques qu'elle pourrait entraîner. Le Comité consultatif souligne que le recensement devrait être envisagé uniquement comme un exercice statistique permettant aux autorités nationales et locales de concevoir des politiques publiques efficaces, inclusives et transparentes, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

32. Dans la pratique, l'organisation du recensement par le MONSTAT mérite d'être saluée, notamment en ce qui concerne la disponibilité des formulaires en langues minoritaires et le format des questions. Toutefois, le faible nombre d'enquêteurs appartenant à des minorités nationales, en particulier roms et égyptiens, est préoccupant, et il est important que des représentants des minorités nationales participent à l'analyse et à la publication des données recueillies. De même, les autorités devraient interpréter les données du recensement avec souplesse et ne pas en faire le seul outil d'élaboration des politiques dans

¹² Informations supplémentaires reçues par le secrétariat le 8 janvier 2024.

¹³ Balkan Insight, « Census risks sparking political storm in divided Montenegro », 13 octobre 2023 : <https://balkaninsight.com/2023/10/13/census-risks-sparking-political-storm-in-divided-montenegro/> ; Vijesti, « If you don't know, ask the politicians - the political campaign for the population census is heating up », 11 octobre 2023.

¹⁴ *Deuxième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur le Monténégro*, article 3, paragraphe 47, 2013.

¹⁵ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 4, paragraphe 14.

¹⁶ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 4, paragraphe 12.

ce domaine ; ces données devraient être complétées par d'autres études indépendantes ou menées par les pouvoirs publics.

33. Le Comité consultatif appelle les autorités à publier rapidement les données ventilées recueillies lors du recensement. Pour assurer la confiance dans le recensement et élargir la mise en œuvre des droits des minorités en fonction de ses résultats, les autorités devraient associer des représentants des minorités nationales à l'analyse et à la publication des données recueillies et collaborer avec eux pour identifier les problèmes relatifs au recensement et y remédier, notamment en ce qui concerne la libre identification et les campagnes d'affichage. Des données ventilées complémentaires, telles que des études indépendantes et des études empiriques, devraient également être collectées, en particulier dans les régions et les communes où vivent un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination

34. La loi sur l'interdiction de la discrimination constitue la base juridique de la protection contre la discrimination. Les motifs couverts par cette loi sont, entre autres, la « race », la couleur de la peau, l'appartenance nationale, l'origine sociale ou ethnique, l'appartenance à une nation minoritaire ou à une communauté nationale minoritaire, la langue, la religion ou les croyances¹⁷. Une nouvelle loi sur la protection de l'égalité et l'interdiction de la discrimination est en cours d'élaboration pour mettre l'ordre juridique monténégrin en conformité avec l'acquis de l'Union européenne. Elle remédiera aux défaillances relevées dans le sens des termes, le champ d'application et les exemptions¹⁸.

35. Le Défenseur des droits humains et des libertés (ci-après « le Défenseur ») a un mandat bien établi en matière de lutte contre la discrimination. Cette institution intervient en cas de plaintes et peut également mener des enquêtes, et formule des recommandations non contraignantes pour remédier aux situations préoccupantes dans ces deux types de procédures. Elle a également un mandat de sensibilisation. Le Défenseur est saisi d'environ 1 100 cas par an, dont environ 200 ont trait à la discrimination (en 2022, ce chiffre s'élevait à 236)¹⁹. Environ 10 % de ces cas portent sur l'appartenance nationale et religieuse, et concernent pour la plupart le domaine de l'emploi²⁰. De manière générale, le taux de mise en œuvre des recommandations a diminué, bien que cette tendance se soit inversée en 2021 avec 33 % de recommandations mises en œuvre (contre 14,5 % en 2020 et 23 % en 2019, mais 39 % en 2018). Le taux de recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre au cours du cycle de suivi est resté stable mais élevé, à environ 30 %²¹. Le Défenseur fait part d'une augmentation des cas concernant notamment les discours de haine. L'utilisation par les autorités des alphabets cyrillique ou latin dans les communications publiques est également un motif plus fréquent de plainte (voir article 10). Le Défenseur a également souligné sa coopération positive avec les conseils des minorités nationales, notamment sur la question du recensement. En outre, cette institution a réalisé une enquête de grande envergure sur la situation des Roms et des Égyptiens concernant le droit à un logement convenable, et a visité des quartiers dans tout le pays pour élaborer des recommandations visant à améliorer la situation. Le Défenseur a toutefois signalé que le niveau de mise en œuvre de ses recommandations par les autorités était globalement faible.

36. Le Défenseur continue d'être nommé à la majorité simple par le parlement, et le financement de l'institution doit être approuvé par le ministère des Finances, ce qui pose question quant à son indépendance opérationnelle. L'institution continue donc de se voir attribuer un statut B conformément aux Principes de Paris²². En 2021, le budget du Défenseur a été réduit de 5 % malgré une augmentation des

¹⁷ Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination, p. 6.

¹⁸ Pour plus de détails sur ce projet de loi en l'état sous le 43^e Gouvernement du Monténégro, voir le rapport étatique, pp. 58 à 62.

¹⁹ 246 cas ont été enregistrés en 2021, 220 en 2020, 141 en 2019, 155 en 2018 et 135 en 2017. Ces données montrent que les cas de discrimination ont augmenté d'un peu plus de 82 % entre 2017 et 2021. Source : Rapport étatique, p. 66.

²⁰ 15 cas ont été enregistrés en 2021, 19 cas en 2020, 18 cas en 2019 et 24 cas en 2018 (tous portaient sur l'appartenance nationale et sur le lien avec une nationale minoritaire ou une communauté nationale minoritaire). Source : Rapport étatique, p. 66.

²¹ La catégorie restante est « Mise en œuvre en cours », dont relèvent la plupart des recommandations. En 2021, sur un total de 74 recommandations émises, 25 ont été suivies, 27 sont en cours de mise en œuvre et 22 n'ont pas été suivies. En 2020, sur un total de 96 recommandations émises, 14 ont été suivies, 52 sont en cours de mise en œuvre et 30 n'ont pas été suivies. En 2019, sur un total de 81 recommandations, 19 ont été suivies, 33 sont en cours de mise en œuvre et 24 n'ont pas été suivies. Le délai de mise en œuvre de 5 recommandations arrive à sa fin. En 2018, sur un total de 76 recommandations, 28 ont été suivies, 5 ont été partiellement suivies, 11 sont en cours de mise en œuvre et 12 n'ont pas été suivies. Le délai de mise en œuvre de 20 recommandations arrive à sa fin. Source : Rapport étatique, p. 66.

²² Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, Rapport 2021 sur l'État de droit, Monténégro : <https://ennhri.org/rule-of-law-report-2021/montenegro/>

cas. En outre, pour embaucher du personnel, l'institution doit passer par l'agence des ressources humaines du gouvernement, ce qui pose également question quant à son indépendance. Le Défenseur a également souligné la nécessité de s'assurer que le personnel travaillant pour l'institution reçoit une rémunération adéquate, en la comparant également à d'autres secteurs de l'administration publique. En ce qui concerne son mandat, le Défenseur a indiqué qu'il serait bénéfique qu'il dispose d'un rôle d'*amicus curiae* dans les procédures judiciaires, ce qui donnerait plus de poids à ses décisions dans des affaires spécifiques portées à son attention par les tribunaux – qui sont souvent ignorées, car les tribunaux considèrent qu'elles ne sont pas contraignantes.

37. Néanmoins, la Commission européenne a estimé en 2021 que le Défenseur était l'institution perçue comme étant la plus indépendante, ayant le plus grand impact et bénéficiant du plus haut niveau de confiance en ce qui concerne la promotion et la protection des droits des citoyens²³. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont généralement salué le travail du Défenseur et souligné son image d'indépendance et, par conséquent, la confiance qu'ils lui accordent. Les autorités ont fait part de plusieurs études sur la lutte contre la discrimination, la connaissance qu'a la population du cadre juridique et institutionnel en la matière et la confiance qu'elle lui accorde. Il en ressort qu'un cinquième des citoyens monténégrins connaissent la législation antidiscrimination et que les connaissances à ce sujet ont reculé depuis 2017, et qu'environ 60 % des citoyens ont confiance dans l'État pour les protéger de la discrimination²⁴. Ces études montrent également que la confiance à l'égard du Défenseur a augmenté entre 2020 et 2022²⁵. Les autorités mènent des campagnes de sensibilisation sur les normes antidiscrimination en coopération avec des organisations internationales et la société civile. Des études montrent que les Roms et les Égyptiens sont perçus dans la société comme étant les plus exposés à la discrimination, bien qu'une légère baisse ait été constatée depuis 2020²⁶.

38. Le Comité consultatif accueille favorablement le cadre général de lutte contre la discrimination, et en particulier les modifications de la loi antidiscrimination proposées. Le Comité consultatif salue également le travail actif du bureau du Défenseur, et en particulier l'enquête exhaustive menée de sa propre initiative sur la situation socio-économique des personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne. Le haut niveau de confiance et de connaissance à l'égard de cette institution, associé au haut niveau de confiance dans le titulaire du poste lui-même, mérite d'être salué et se traduit par l'augmentation du nombre d'affaires qui lui sont soumises. Cependant, cette institution présente quelques défaillances structurelles, qui se traduisent par l'octroi du statut B conformément aux Principes de Paris et auxquelles il convient de remédier en mettant en place des garanties juridiques et institutionnelles. Par exemple, le Comité consultatif souligne qu'elle doit disposer de ressources suffisantes et être indépendante de fait et de droit des autorités sur le plan financier, notamment pour assurer sa crédibilité dans l'avenir. En outre, le fait que jusqu'à un tiers des recommandations du Défenseur ne sont pas mises en œuvre est préoccupant et risque également d'ébranler la confiance en l'institution elle-même, et ne permet pas aux personnes qui ont été victimes de discrimination d'obtenir un recours effectif.

39. Le Comité consultatif appelle les autorités à remédier aux situations dans lesquelles des recommandations adressées par le Défenseur des droits humains et des libertés aux autorités publiques ne sont pas suivies et à mettre en place des moyens plus efficaces pour augmenter et systématiser leur mise en œuvre. Le Défenseur devrait être doté de ressources adéquates, et l'indépendance opérationnelle de l'institution à l'égard du gouvernement, notamment financière, devrait être assurée.

40. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à adopter une approche proactive en matière de sensibilisation aux normes antidiscrimination et aux recours, en coopération avec la société civile, les conseils des minorités nationales, les autres représentants des minorités et le Défenseur des droits humains et des libertés.

Promotion d'une égalité effective pour les Roms et les Égyptiens

²³ Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination, p. 81.

²⁴ Rapport étatique, pp. 68 et 69.

²⁵ Ibid.

²⁶ Conseil de l'Europe ; Centre pour la démocratie et les droits humains ; ministère des Droits humains et des Droits des minorités, « [Patterns and degree of discrimination in Montenegro 2022](#) », novembre 2022, p. 18.

41. La Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens 2021-2025 (ci-après « la Stratégie »)²⁷ a été élaborée en concertation avec des représentants des minorités. Elle est mise en œuvre au moyen de plans d'action nationaux biennaux. Elle comprend une évaluation rigoureuse des problèmes rencontrés par ces communautés et leurs membres ainsi que des mesures visant à y remédier dans différents domaines tels que la santé, l'emploi, l'éducation, le logement, la pauvreté, la participation politique et sociale, la culture et la discrimination (antitsiganisme). La Stratégie est dotée d'un financement de plus de 6,6 millions d'euros sur cinq ans, dont 3,2 millions d'euros issus du budget de l'État (le reste provient de donateurs et de l'Instrument d'aide de préadhésion de l'Union européenne)²⁸. Selon les autorités, la stratégie précédente (2016-2020) a été particulièrement efficace dans le domaine de l'éducation, car elle a permis d'augmenter le nombre d'élèves roms et égyptiens inscrits et allant en classe (voir article 12). Le groupe de travail chargé d'élaborer des rapports sur la mise en œuvre des plans d'action et des documents stratégiques est composé de représentants du gouvernement et d'organismes publics ainsi que de membres du Conseil de la minorité rom, du Défenseur, d'organisations internationales et d'ONG, entre autres. Les communes élaborent également leurs propres plans d'action locaux.

42. En ce qui concerne l'apatridie (ou le risque d'apatridie), la stratégie précédente (2016-2020) visait également à réglementer le statut juridique des Roms et des Égyptiens, qui est aussi couvert par l'objectif opérationnel 8 de la Stratégie actuelle. L'objectif est de réduire le pourcentage de personnes appartenant à ces communautés qui n'ont pas de papiers d'identité et de veiller à ce que tous les Roms et Égyptiens aient des certificats de naissance. Le rapport étatique indique que les Roms et les Égyptiens qui ont été déplacés du Kosovo* sont davantage exposés au risque d'apatridie²⁹. Comme l'avait précédemment constaté le Comité consultatif, le Monténégro a ouvert sa procédure d'enregistrement à partir de 2009 pour permettre à ces personnes de s'enregistrer plus facilement. Fin 2021, 15 161 dossiers avaient été traités, octroyant la résidence permanente ou temporaire à 12 413 personnes, et 87 dossiers étaient en cours³⁰. Les équipes mobiles, qui travaillaient au Kosovo* et au Monténégro avec le soutien du HCR et de l'OSCE jusqu'à ce que la pandémie entraîne la suspension de leurs activités, ont également permis à 1 221 personnes de régulariser leur statut, c'est-à-dire d'obtenir un permis de séjour permanent ou temporaire (39 dossiers sont encore en cours). Les autorités ont également attiré l'attention sur le fait que des efforts supplémentaires devaient être déployés pour mener à bien les processus d'enregistrement des personnes nées au Monténégro, en particulier par l'intermédiaire des centres municipaux d'aide sociale. En outre, elles ont souligné la nécessité de continuer d'informer les Roms et les Égyptiens sur l'importance d'être enregistré et d'avoir un statut juridique valide.

43. Le HCR estime qu'il y a environ 500 personnes apatrides au Monténégro (chiffres de 2022)³¹. Pendant sa visite, le Comité consultatif a été informé qu'un grand nombre de Roms et d'Égyptiens n'avaient toujours pas de papiers d'identité ou de certificat de naissance, et que certains étaient dans cette situation depuis 30 ans. Les autorités indiquent pour leur part qu'en 2021, il y avait au total 320 personnes déplacées et déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui « avaient besoin d'aide », bien que selon la société civile, ce chiffre pourrait être plus important³². Il semble que ces personnes sont dans une situation de marginalisation extrême (voir article 15 sur le logement) et ne peuvent pas travailler sur le marché du travail formel et accéder aux prestations sociales ou même à l'éducation. De nombreux interlocuteurs du Comité consultatif ont également l'impression que les progrès sur cette question ont ralenti ces cinq dernières années, en particulier parce que les équipes mobiles ne sont plus actives (en raison notamment des restrictions des déplacements pendant la pandémie de covid-19). En outre, le Comité consultatif a entendu et constaté que les autorités locales devaient adopter une approche plus proactive pour résoudre

²⁷ Ministère de la Justice, des Droits humains et des Droits des minorités, Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens 2021-2025, septembre 2021 : https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/MONTENEGRO_Strategy%20for%20Social%20Inclusion%20of%20Roma%20and%20Egyptians%20in%20Montenegro%202021-2025.pdf. Voir aussi le Plan d'action pour 2021 : <https://wapi.gov.me/download/ac62f522-fc63-4408-b164-546aefa52a4b?version=1.0> ; et le Plan d'action pour 2022-2023 : <https://wapi.gov.me/download/85d5265b-8032-413b-84e4-7baedb4727be?version=1.0>.

²⁸ Rapport étatique, p. 22.

²⁹ Rapport étatique, p. 23.

³⁰ Informations supplémentaires reçues par le secrétariat le 8 janvier 2024.

³¹ Statelessness Index, Monténégro, <https://index.statelessness.eu/country/montenegro>, consulté le 17 avril 2024.

³² Les données ventilées sont les suivantes : sur 8 585 demandes de résidence permanente reçues de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, 8 550 ont été traitées. 7 369 ont été acceptées, 252 ont été rejetées et 929 ont été suspendues (en raison de doublons ou de demandes incomplètes). Sur 4 737 demandes de résidence permanente reçues de personnes déplacées, 4 352 ont été acceptées, 24 ont été rejetées et 360 ont été suspendues. Sur 1 543 demandes de résidence temporaire reçues de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, 1 479 ont été traitées. 445 ont été acceptées, 17 ont été rejetées et 1 017 ont été suspendues. Sur 315 demandes de résidence temporaire reçues de personnes déplacées, 171 ont été acceptées, trois ont été rejetées et 141 ont été suspendues. Enfin, 88 demandes de résidence permanente ont été présentées en vertu de la nouvelle loi sur les étrangers (article 220), dont 81 ont été traitées (7 sont en cours de traitement). 76 ont été acceptées, une demande a été rejetée et quatre ont été suspendues. Source : informations complémentaires transmises par les autorités le 8 janvier 2024.

ces questions et que l'État devrait améliorer la coopération avec le Kosovo* ; les autorités partagent cet avis. Elles indiquent également qu'elles souhaitent que les capacités consulaires du Kosovo* au Monténégro soient renforcées afin de pouvoir traiter ces dossiers plus efficacement. Elles soulignent par ailleurs qu'elles accordent une attention particulière à la création de conditions permettant un retour sûr et durable, bien qu'il semble qu'il n'y ait pas eu de retours depuis 2018, ce que les autorités expliquent par l'intégration des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans la société monténégrine. Néanmoins, les autorités tiennent à améliorer leur gestion des migrations, de l'apatridie et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, et souhaitent réaliser cet objectif dans les prochaines années³³.

44. En ce qui concerne la Stratégie, les interlocuteurs étaient généralement convaincus qu'elle constituait un cadre utile pour améliorer la situation des Roms et des Égyptiens, même si des préoccupations ont été exprimées concernant sa mise en œuvre. La stratégie précédente semble avoir donné de bons résultats dans le domaine de l'éducation (voir article 12). Les représentants roms ont également attiré l'attention sur le nombre croissant de Roms et d'Égyptiens revenant de l'étranger après avoir émigré temporairement et sur les problèmes de papiers d'identité que ces personnes et leurs enfants pourraient rencontrer. Le Conseil de la minorité rom a indiqué qu'il traitait environ 200 cas de personnes n'ayant pas les papiers d'identité nécessaires par an, et que selon lui, cette tendance était à la hausse. Il a souligné que la coopération avec le gouvernement et les organisations internationales était généralement bonne, mais a indiqué qu'aucune solution n'avait été trouvée pour ces personnes revenant de l'étranger.

45. Des plans d'action locaux sont en place dans tout le pays, et le Comité consultatif a pris connaissance de l'approche inclusive en matière de consultation suivie par exemple à Bijelo Polje, où le plan local devrait aller au-delà du plan national dans certains domaines (par exemple, la promotion de la culture). Des plans d'action ont été mis en place à Podgorica, Bijelo Polje, Nikšić, Ulcinj/Ulqin, Herceg Novi, Bar/Tivar, Tivat et Berane jusqu'en 2023 et ces communes s'approprient à élaborer de nouveaux plans. Cependant, il semble que certains acteurs des communes ne soient pas au courant de l'existence de ces plans, notamment à Ulcinj/Ulqin.

46. Le Comité consultatif accueille favorablement l'approche adoptée lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la Stratégie ainsi que l'engagement à garantir l'accès des personnes appartenant à ces communautés à des papiers d'identité. Il salue en particulier les volets relatifs aux problèmes rencontrés par les femmes et les enfants roms et égyptiens (voir article 6). À cet égard, il est fondamental que les femmes et les enfants roms et égyptiens (en fonction de l'évolution de leurs capacités) participent au suivi et à l'évaluation de la Stratégie³⁴, notamment au groupe de travail constitué à cette fin. Compte tenu de ce mécanisme de consultation, ce plan devrait être souple et adapté aux nouveaux besoins, en particulier aux problèmes rencontrés par les personnes revenant d'Europe de l'Ouest. Le manque de connaissance et d'intérêt observé par le Comité consultatif de la part des autorités locales en ce qui concerne la mise en œuvre des plans d'action locaux est également très préoccupant. Il est donc nécessaire de sensibiliser les autorités locales à l'importance de la mise en œuvre de ces plans et de former les autorités locales et les agents publics locaux aux modalités d'application des stratégies afin de renforcer leur implication et leur engagement à résoudre les problèmes rencontrés par les Roms et les Égyptiens dans leur commune.

47. Les papiers d'identité étant indispensables dans de nombreuses situations, il est essentiel de donner la priorité à la régularisation du statut juridique de toutes les personnes pour leur permettre d'accéder à l'ensemble des droits et des aides socio-économiques. L'absence de démarche proactive des autorités locales face à ces problèmes est particulièrement préoccupante, car elle entraîne l'exclusion de fait des enfants appartenant à des minorités de l'éducation, ce qui perpétue les cycles de pauvreté et d'exclusion. Dans ces cas, il incombe aux autorités à tous les niveaux de travailler avec les représentants des communautés et les médiateurs dans une atmosphère de confiance mutuelle afin de veiller de manière proactive à ce que toutes les personnes concernées disposent des papiers d'identité nécessaires. Il convient également d'assurer la mise en œuvre effective des plans d'action locaux en affectant des financements du budget central à cet effet et en formant les agents publics locaux. En ce qui concerne la coopération internationale, il est décevant de constater la diminution des niveaux de coordination avec les autorités du Kosovo* et préoccupant qu'un nombre croissant de personnes qui sont revenues au Monténégro et leurs enfants puissent être confrontés à des problèmes de papiers d'identité. Cette situation requiert une approche proactive des autorités. Les problèmes de papiers d'identité sont l'une des causes profondes de nombreux problèmes socio-économiques tenaces des Roms et des Égyptiens, et servent d'excuse à certaines autorités locales pour ne pas chercher à y remédier.

³³ Informations complémentaires transmises par les autorités le 8 janvier 2024.

³⁴ À ce sujet, le Comité consultatif fait également référence à l'Observation générale n° 12 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies et aux articles 5 et 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

48. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que la Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens 2021-2025 et les plans d'action qui en découlent soient mis en œuvre à tous les niveaux, notamment grâce à des formations destinées aux autorités locales. La Stratégie et les plans d'action pertinents devraient être mis en œuvre et évalués conformément aux besoins et aux intérêts des Roms et des Égyptiens, avec leur participation active et en tenant dûment compte de la diversité au sein de leurs communautés respectives, en particulier des femmes et des enfants.

49. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier sans plus tarder les efforts visant à réduire l'apatridie et le risque d'apatridie ainsi que le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales n'ayant pas les papiers d'identité nécessaires, notamment en renforçant la coopération internationale et régionale dans ce domaine et en donnant aux autorités locales les moyens et les capacités d'adopter une approche proactive pour résoudre ces questions.

Article 5 de la Convention-cadre

Protection et promotion des cultures et des langues minoritaires

50. Il existe toujours un large éventail de mécanismes de soutien à la promotion des cultures et des identités minoritaires, provenant principalement de trois sources : le ministère de la Culture et des Médias, le Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités (le « Fonds »), qui est une institution supervisée par le parlement (notamment pour les nominations) et le Centre pour la préservation et le développement des cultures minoritaires (CEKUM), une institution publique indépendante. Le ministère des Droits humains et des Droits des minorités octroie également des financements en vertu de la loi sur les ONG ; la Direction chargée des minorités nationales a versé 350 000 euros en 2023 et 150 000 euros en 2022³⁵. La Direction chargée d'améliorer la situation des Roms et des Égyptiens a elle aussi octroyé des financements pour un montant de 400 000 euros en 2023 et de près de 380 000 euros en 2022³⁶. Par ailleurs, les conseils des minorités nationales reçoivent chacun 100 000 euros par an du budget de l'État.

51. Le ministère de la Culture et des Médias octroie chaque année divers financements à des projets. En 2021, il a financé 153 projets pour un montant de 507 000 euros, notamment dans les domaines de l'art, de la musique et de la littérature. Des projets portent spécifiquement sur le développement de la culture au nord du Monténégro, moins développé économiquement que les régions côtières du sud, qui ont reçu 81 450 euros en 2021³⁷. En 2020, le ministère a financé 221 projets pour un montant de 726 000 euros, des chiffres qui sont globalement semblables à ceux de 2019 et de 2018, sur la base d'un appel public à projets³⁸. Par ailleurs, le CEKUM continue de soutenir la promotion des cultures et des identités minoritaires ainsi que l'interculturalisme. Le rapport étatique présente en détail les activités du CEKUM au cours de la période de suivi³⁹, et le Comité consultatif prend également note du rôle joué par cet organisme dans la publication du premier dictionnaire romani-monténégrin. Il note également avec préoccupation que son budget a été considérablement diminué en 2021 et en 2022, bien qu'il semble désormais être revenu à un niveau comparable à 2020⁴⁰. En outre, il existe plusieurs centres culturels actifs au niveau des communes dans tout le pays qui intègrent également les cultures minoritaires à leurs programmes de travail. Le Comité consultatif a visité un centre culturel à Pljevlja et a été impressionné par les efforts qu'il déploie pour intégrer les cultures minoritaires à ses activités.

52. Le Fonds met 0,15 % du budget de l'État du Monténégro à la disposition des personnes appartenant à des minorités nationales et des organisations de minorités nationales par l'intermédiaire d'un appel ouvert à projets, qui peuvent également être soumis en langues minoritaires. Depuis les modifications apportées en 2017⁴¹, les conseils des minorités nationales ne peuvent plus demander l'aide du Fonds, et les décisions sont prises par deux organes, à savoir la commission d'évaluation et le conseil

³⁵ 357 667 euros ont été octroyés en 2019, 177 352,16 euros en 2020 et 250 000 euros en 2021. Informations complémentaires transmises par les autorités le 8 janvier 2024.

³⁶ De même, en 2018, 214 969,36 euros ont été octroyés, contre 135 993,92 euros en 2020 et 319 850 euros en 2021. Informations complémentaires transmises par les autorités le 8 janvier 2024.

³⁷ Les données pour 2022 et 2023 n'ont pas été communiquées au Comité consultatif.

³⁸ En 2019, 220 projets ont été financés pour un montant de 781 210 euros. En 2018, 208 projets ont été financés pour un montant de 754 550 euros. Source : Rapport étatique, pp. 87 et 88.

³⁹ Rapport étatique, p. 91 et 97.

⁴⁰ Selon les informations communiquées par le CEKUM, son budget total s'élevait à 314 974,32 euros en 2020, à 190 608,68 euros en 2021, à 230 410,21 euros en 2022 et à 302 849,86 euros en 2023. Le budget du CEKUM a donc diminué de 39,5 % entre 2020 et 2021.

⁴¹ Voir le troisième Avis sur le Monténégro, paragraphes 22 à 24 et 155 à 160.

d'administration (dont les présidents des conseils des minorités nationales sont membres). Compte tenu de leur lien avec le budget de l'État, ces financements ont augmenté constamment au cours du cycle de suivi. En 2020, 1,1 million d'euros ont été octroyés à 196 projets. Les projets relatifs à la minorité bosniaque ont obtenu la part la plus importante, avec un quart des financements, suivie par la minorité nationale albanaise avec 13,27 %, tandis que la minorité rom, la minorité musulmane, la minorité croate et la communauté nationale serbe ont reçu le moins de financements. Les projets multinationaux ou interculturels ont reçu 41,33 % des financements⁴². En 2021, plus d'un million d'euros ont été octroyés à 185 projets. La plus grosse part des financements a été octroyée à des projets multinationaux, qui ont reçu près de la moitié des financements disponibles. Les projets relatifs à la minorité bosniaque ont reçu la part la plus importante avec 14 %, suivis par les projets relatifs aux minorités serbe et albanaise avec 10 % chacune, puis par les projets relatifs aux minorités rom, croate et musulmane. En 2022, les projets multinationaux/interculturels ont encore reçu près de la moitié des financements, et les projets relatifs à la minorité bosniaque ont encore reçu le plus de financements, suivis par les projets relatifs aux minorités albanaise, serbe, musulmane, rom et croate. Les projets multinationaux/interculturels peuvent couvrir diverses activités, notamment des séminaires, des publications, des tables rondes et des conférences sur des sujets tels que la non-discrimination, la promotion des contacts interethniques ou la mise en relief de points communs aux différents groupes ethniques. Les projets financés comprennent également des études sur la distance interethnique menées par des ONG travaillant dans le domaine des droits humains en général.

53. Il n'existe pas de données comparables pour 2023. Cependant, si environ 1,4 million d'euros devaient être attribués à des projets, les représentants des minorités ont estimé que cette attribution favorisait une minorité nationale de manière disproportionnée par rapport aux autres. En effet, 60 % des financements disponibles avaient été attribués à des projets de la minorité bosniaque. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont expliqué cette situation par le niveau d'influence de cette minorité et la composition de la commission d'évaluation. Ils affirment qu'elle comprend une majorité de membres appartenant à la minorité bosniaque. À l'initiative des conseils des minorités nationales, l'attribution des financements pour 2023 a été annulée et l'appel à projets public a été relancé.

54. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné l'importance du Fonds et expliqué qu'il constituait le principal moyen d'accès à des financements pour promouvoir leurs cultures eux-mêmes. Ils ont toutefois fait part d'une insatisfaction générale concernant le fonctionnement du Fonds. Les conseils des minorités nationales ont proposé une modification de la loi sur les minorités nationales de manière que chaque conseil puisse proposer trois candidats à la commission d'évaluation à la commission administrative du parlement qui ferait alors un choix représentatif et transmettrait leur proposition à l'assemblée plénière du parlement. Ils ont expliqué que cela éviterait qu'une minorité soit autorisée à prendre le contrôle de la commission d'évaluation et remédierait à l'impression de partialité. Cette modification permettrait en outre de garantir que des personnes qui maîtrisent les langues minoritaires évaluent les projets rédigés dans ces langues, ce qui, selon les interlocuteurs appartenant à la minorité albanaise, est une préoccupation majeure pour eux. Les interlocuteurs du Comité consultatif se sont également dits préoccupés par l'absence de suivi et d'évaluation des projets permettant de déterminer si les projets avaient atteint les objectifs prévus.

55. En ce qui concerne les autres sources de financement, certains interlocuteurs du Comité consultatif appartenant à des minorités nationales ont déploré l'instrumentalisation de la protection des communautés minoritaires à des fins politiques, mise en lumière par les problèmes récurrents de fonctionnement du Fonds⁴³. Par ailleurs, les représentants croates ont regretté que relativement peu de projets promouvant la culture et l'identité croates soient soutenus par le ministère de la Culture, le CEKUM ou le Fonds. Les représentants serbes ont également regretté que bien qu'ils soient le deuxième groupe le plus important numériquement après les Monténégrins, ils reçoivent un très faible niveau de financement ; ils ont indiqué

⁴² 2020 : 25,51 % pour la minorité bosniaque, 13,27 % pour la minorité albanaise, 8,67 % pour la minorité rom, 4,59 % pour la minorité musulmane, 4,08 % pour la minorité croate et 2,55 % pour la communauté nationale serbe. Les projets multinationaux ou interculturels ont reçu 41,33 % des financements. 2021 : les projets multinationaux ont reçu la plus grosse part des financements disponibles, soit 46 %. Les projets de la minorité bosniaque ont reçu 14 % et les projets des minorités serbe et albanaise ont reçu 10 % respectivement, contre 9 % pour la minorité rom, 6 % pour la minorité croate et 5 % pour la minorité musulmane. En 2022, les projets multinationaux/interculturels ont reçu 49 % des financements, contre 14 % pour les projets de la minorité bosniaque, 13 % pour la minorité albanaise, 10 % pour la minorité serbe, 5 % pour la minorité musulmane et pour la minorité rom et 4 % pour la minorité croate. Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités, « Podaci o realizovanim projektima » : <https://www.fzm.me/v/index.php/podaci-o-realizaciji-projektima>. En 2019, les projets multinationaux ont reçu 46 % des financements, contre 13 % respectivement pour les projets des minorités bosniaque et rom, 12 % pour la minorité albanaise, 7 % pour la minorité musulmane, 5 % pour la minorité croate et 4 % pour la minorité serbe. En 2018, les projets multinationaux ont reçu 36 % des financements, contre 28 % pour la minorité bosniaque, 11 % pour la minorité croate, 9 % pour la minorité albanaise, 8 % pour la minorité rom, 5 % pour la minorité serbe et 3 % pour la minorité musulmane.

⁴³ Troisième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur le Monténégro, article 5, paragraphes 64 à 75.

qu'ils souhaitent revenir à l'approche précédente, qui consistait à attribuer un certain pourcentage des financements à chaque groupe minoritaire. Les conseils des minorités nationales ont exprimé le souhait de retrouver leur statut précédent, qui leur permettait de demander des financements au Fonds. De même, ils se sont dits très préoccupés par le fait qu'une part importante des financements disponibles a été octroyée à des projets multinationaux ou à des projets promouvant l'interculturalisme, et ont indiqué que selon eux, cette orientation réduisait les financements disponibles pour la promotion des cultures minoritaires. En ce qui concerne la coopération avec le ministère des Droits humains et des Droits des minorités, les représentants égyptiens ont regretté que des projets visant à améliorer la situation de leur communauté aient été refusés par le ministère. Il est difficile de savoir si cela est dû à leur non-reconnaissance officielle en tant que minorité nationale, une organisation de promotion de la culture macédonienne ayant reçu un financement du Fonds en 2021. Les représentants des conseils des minorités nationales ont regretté qu'une part importante de leur allocation de 100 000 euros par an doive être restituée à l'État sous forme d'impôts et que le montant restant soit consacré à des frais administratifs, alors qu'ils souhaiteraient également financer certains de leurs propres projets ou initiatives culturels.

56. Le Comité consultatif salue le fait que le CEKUM considère les minorités nationales comme des partenaires, mais prend note de l'insatisfaction de certaines personnes appartenant à des minorités nationales concernant leur manque de participation à certains éléments du programme de cet organisme. Pour renforcer la confiance, il serait avisé d'associer plus activement les représentants des minorités à la conception des activités du CEKUM, ce qui permettrait peut-être également de répondre à certaines inquiétudes concernant sa politisation. Les centres culturels locaux constituent un aspect important du cadre culturel du Monténégro, et le Comité consultatif estime que si les autorités leur donnaient davantage d'orientations sur l'inclusion des cultures des minorités nationales, ils pourraient faire connaître les minorités nationales au niveau local et promouvoir le dialogue interculturel.

57. Comme lors du cycle précédent, le Comité consultatif salue le large éventail de financements à la disposition des personnes appartenant à des minorités nationales pour protéger et développer leurs cultures et identités. Le Comité consultatif se félicite de l'accent mis par le ministère de la Culture et des Médias sur les financements destinés au nord du Monténégro compte tenu des difficultés socio-économiques particulières dans cette région (voir article 15), et souligne à cet égard le lien entre la promotion de la culture et le développement économique. Plusieurs préoccupations ont également été exprimées concernant la manière dont ces financements d'un montant important sont répartis dans la pratique. Comme lors du cycle précédent, le Fonds a de nouveau fait l'objet de débats et de controverses. Le Comité consultatif comprend la nécessité de séparer les conseils des minorités nationales et le Fonds, compte tenu des risques de conflits d'intérêts que présentait le système précédent. Cela dit, cette évolution n'a manifestement pas permis de réduire l'instrumentalisation des activités du Fonds au service d'intérêts politiques partisans. Tout en saluant à nouveau le montant des financements disponibles de diverses sources, le Comité consultatif souligne également que les principes de durabilité et de prévisibilité des financements devraient être intégrés au système de financement de la protection et de la promotion des cultures minoritaires. Les différences considérables dans les montants des financements reçus par les différents groupes minoritaires et par les individus et les organisations, qui posent problème dans le système existant, devraient donc être contrebalancées par des financements de base durables à long terme pour certaines ONG ou initiatives de minorités. Un soutien pluriannuel à certaines initiatives devrait également être envisagé.

58. Par conséquent, le Comité consultatif salue les modifications du Fonds proposées par les conseils des minorités nationales, car il est important que les personnes appartenant aux minorités nationales et leurs représentants aient confiance dans le processus d'octroi de financements et qu'aucun groupe ne donne l'impression de contrôler le Fonds. Le fait de garantir la présence au sein du Fonds de personnel ayant une maîtrise professionnelle des langues minoritaires, notamment du romani et de l'albanais, serait également une mesure importante pour évaluer les propositions rédigées dans ces langues. Dans la mesure du possible, la protection et la promotion des cultures minoritaires ne devraient pas être liées aux intérêts politiques de différents groupes, mais devraient viser à protéger et à promouvoir au mieux ces cultures et identités. En l'état, cette situation risque d'ébranler la confiance dans les possibilités offertes aux personnes appartenant à des minorités nationales pour protéger et développer leurs cultures et identités. De même, le retour à un système de quotas pour l'octroi de financements pourrait contribuer à restaurer la confiance dans le processus, mais ne serait pas compatible avec un appel à projets ouvert, qui est essentiel pour garantir que les meilleurs projets reçoivent des financements. Le Comité consultatif rappelle d'ailleurs que « [l]es minorités numériquement plus importantes dont les cultures sont bien représentées ne sont généralement pas aussi tributaires de l'aide des gouvernements que les groupes moins nombreux ou que les minorités nationales dispersées qui peuvent avoir du mal à préserver leurs

caractéristiques distinctives et à résister à l'assimilation »⁴⁴. Le principe des mesures positives pour les minorités moins importantes numériquement devrait également être respecté, et des financements adéquats devraient donc être octroyés à la promotion des cultures et des identités rom et égyptienne.

59. Le Comité consultatif a déjà salué l'intérêt annexe du Fonds pour les projets interculturels comme moyen de promouvoir le dialogue interculturel et le respect mutuel. Compte tenu des relations interethniques tendues ces dernières années (voir article 6), ce type de projets revêt une importance particulière. Toutefois, il apparaît clairement qu'un équilibre doit être trouvé entre ce type de projets, qui peuvent effectivement être menés par des ONG qui n'ont pas de liens avec les représentants des minorités, mais qui ont néanmoins le mérite, par exemple, de réaliser des études, et les projets visant à promouvoir et à protéger les cultures et les identités minoritaires. Il convient de reconnaître que ce deuxième type de projets contribue aussi au dialogue interculturel en faisant connaître au reste de la population les histoires, les cultures, les langues et les identités des minorités nationales. Il est également important que les projets interculturels soient ouverts à des organisations ou à des personnes appartenant à différentes minorités et qui travaillent ensemble, car il s'agit d'une manière très concrète de promouvoir l'interculturalisme. Le Comité consultatif reconnaît également que les demandes d'accès à des financements ne sont peut-être pas soumises sur un pied d'égalité, car les ONG ayant une expérience aux niveaux national et international sont mieux formées à répondre à des appels à projets que les personnes appartenant à des minorités ou leurs représentants. Les autorités devraient donc remédier à ce problème en coopération avec les conseils des minorités et renforcer les capacités des personnes appartenant à des minorités nationales de proposer des projets au Fonds afin de garantir que la diversité des communautés minoritaires soit bien reflétée dans les projets financés.

60. En outre, le Comité consultatif estime que le suivi et l'évaluation de l'efficacité des projets doivent être renforcés et qu'il convient notamment d'évaluer dans quelle mesure ces projets parviennent à toucher l'ensemble de la société et contribuent donc au dialogue interculturel.

61. Le Comité consultatif réaffirme l'importance d'un financement durable et sûr pour les organisations de minorités nationales. Il souligne que les personnes appartenant aux minorités nationales doivent avoir accès à toutes les possibilités de financement ouvertes au public, en plus de l'aide spéciale à la préservation et au développement de leurs identités et de leurs cultures. Ces fonds devraient être mis à la disposition des personnes appartenant à des minorités nationales d'une manière pérenne, qui permette à leurs organisations de poursuivre leurs activités sur une base prévisible. À cet égard, le fait que pratiquement tous les mécanismes de soutien aux cultures minoritaires au Monténégro reposent sur des projets spécifiques pose un problème structurel en ce qui concerne la pérennité et la prévisibilité de ces financements. Les règles régissant l'attribution des financements devraient être revues pour garantir un soutien financier pluriannuel durable à certaines activités récurrentes. Le mécanisme de soutien aux cultures des minorités devrait permettre aux organisations des minorités de proposer des projets et d'avoir accès à des financements de base à long terme. En outre, le Comité consultatif a salué dans d'autres contextes la mise en place de programmes d'assistance non seulement à l'intention des minorités nationales reconnues, mais aussi d'autres groupes qui n'auraient autrement pas pu maintenir leurs caractéristiques distinctives, en l'occurrence, la communauté égyptienne pourrait notamment bénéficier de ce type de financement.

62. Le Comité consultatif exhorte les autorités à revoir la procédure de nomination de la commission d'évaluation du Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités afin de veiller à ce qu'elle soit représentative de toutes les minorités nationales ainsi que de la diversité au sein des communautés minoritaires, et à prendre des mesures pour remédier à l'instrumentalisation du Fonds au service d'intérêts politiques partisans. Les personnes appartenant à des minorités nationales devraient bénéficier de formations pour leur permettre de proposer des projets au Fonds sur un pied d'égalité avec les organisations, et il convient d'améliorer de manière exhaustive le suivi et l'évaluation de l'efficacité des projets en ce qui concerne la sensibilisation aux cultures et aux identités des minorités nationales et la promotion de la compréhension interculturelle, entre autres.

63. Le Comité consultatif invite les autorités à renforcer le soutien aux centres culturels locaux en ce qui concerne la promotion des cultures et des identités minoritaires en tant que parties intégrantes des régions dans lesquelles vivent des minorités.

64. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à rechercher des moyens de fournir des financements pluriannuels durables aux activités des organisations des minorités nationales qui bénéficieraient d'une telle prévisibilité.

⁴⁴ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 4, paragraphe 67.

Affichage de symboles et propriété des biens religieux et culturels

65. Le Comité consultatif avait déjà recommandé aux autorités de clarifier la législation concernant l'affichage de symboles des minorités nationales⁴⁵. Au cours du cycle précédent, il y avait également eu des signalements de cas de personnes appartenant à des minorités nationales accusées d'infractions mineures pour avoir affiché les symboles de leur minorité. En réaction, une nouvelle loi sur le choix, l'utilisation et l'affichage public de symboles nationaux, qui incluent les symboles des minorités nationales, a été adoptée en 2020⁴⁶. Elle prévoit un système permettant de choisir des symboles, moyennant leur adoption par les conseils des minorités nationales, avec le consentement du gouvernement, symboles qui peuvent ensuite être affichés et utilisés. Les symboles en question sont les armoiries, le drapeau et l'hymne. Les symboles nationaux ne doivent pas « être offensants » pour autrui, et ne peuvent pas être utilisés ou affichés partout – par exemple, ils ne peuvent pas être utilisés sur ou à l'intérieur d'institutions ou de bâtiments gouvernementaux, ou lors de réunions internationales⁴⁷. Par ailleurs, les drapeaux peuvent être hissés en permanence sur les bâtiments des autorités locales lorsque les personnes appartenant à des minorités nationales constituent la majorité de la population. Lorsque les personnes appartenant à des minorités nationales représentent plus de 5 % de la population locale, le drapeau peut être hissé sur les bâtiments officiels le jour national de cette minorité.

66. Les interlocuteurs ont salué la clarté apportée par la nouvelle loi et le Comité consultatif a appris que les conseils nationaux albanais, bosniaque, croate, rom et serbe avaient adopté leurs symboles. Les conseils des minorités représentant une minorité nationale ayant un « État-parent » ont choisi les symboles de leur « État-parent » respectif. Le Comité consultatif rejoint l'avis de ses interlocuteurs concernant la clarté apportée par la nouvelle loi, qui représente un progrès réel par rapport à la situation précédente. Le Comité consultatif note qu'au Monténégro, l'affichage de symboles nationaux revêt une importance particulière pour les minorités nationales et se félicite de la réaction positive des représentants des minorités à cette loi. Toutefois, compte tenu du contexte politique actuel au Monténégro, le Comité consultatif partage les préoccupations soulevées par certains représentants des autorités concernant les incidences négatives que pourrait avoir l'affichage sur des bâtiments publics de drapeaux identiques à ceux d'autres États sur la promotion d'une identité citoyenne commune et de la cohésion sociale (voir article 6). Il convient donc de suivre de près les conséquences de cette nouvelle loi.

67. Le Comité consultatif a également été informé par ses interlocuteurs appartenant à la minorité croate qu'il existait encore plusieurs biens, notamment de nature religieuse, qui appartenaient à l'Église catholique avant la formation de l'ex-Yougoslavie. Ils ont regretté que ces biens continuent d'être utilisés comme des biens de l'État à diverses fins, notamment dans la région de Kotor. De plus, ils ont fait part de préoccupations concernant la propriété de la Maison croate à Donja Lastva à Tivat, qui a selon eux été construite par des personnes appartenant à la minorité croate en 1922 avant d'être expropriée par le régime communiste. Cette maison appartient actuellement à la commune qui, comme l'a appris le Comité consultatif, a l'intention de modifier l'utilisation de ce bâtiment, qui ne serait plus disponible pour le Conseil de la minorité croate. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que la Croatie avait proposé d'acheter ce bien et que cette offre avait été acceptée, mais qu'aucune autre mesure n'avait été prise depuis. Le Défenseur a également recommandé aux villes de Herceg Novi, de Tivat et de Kotor de mettre à disposition un cimetière pour les personnes de confession islamique dans leur région, mais cette recommandation n'a pas été mise en œuvre faute de volonté politique.

68. Le Comité consultatif souligne l'importance de veiller à ce que les autorités maintiennent un dialogue ouvert avec les représentants des minorités nationales sur des questions relatives à leurs biens religieux et culturels, et la nécessité de prévoir la restitution de ces biens dans la loi et de la rendre effective dans la pratique. Les conditions de restitution de ces biens doivent être établies de manière que toutes les communautés religieuses et nationales aient suffisamment de temps pour accéder aux processus sur un pied d'égalité, ne soient pas confrontées à des obstacles disproportionnés tels que des frais de dépôt de demande élevés et aient accès à des recours et à des procédures d'appel. Le Comité consultatif est

⁴⁵ Voir le troisième Avis sur le Monténégro, paragraphes 74 et 77, et le rapport étatique, pp. 97 et 98.

⁴⁶ Journal officiel du Monténégro n° 003/20 du 23 janvier 2020.

⁴⁷ Rapport étatique, p. 98.

préoccupé par le fait que la commune de Tivat pourrait avoir l'intention d'utiliser la Maison croate de Tivat, qui est un centre culturel important pour cette minorité et pour d'autres. Il incombe également aux autorités locales de créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de préserver et de développer leurs cultures.

69. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à nouer un dialogue avec le Conseil de la minorité croate concernant la restitution des biens religieux, et à en engager un entre la commune de Tivat et le conseil de la minorité croate concernant la restitution de la propriété de la Maison croate à Donja Lastva.

Article 6 de la Convention-cadre

Dialogue interculturel et intégration de l'ensemble de la société

70. Les autorités indiquent que ces dernières années, le Monténégro a été « marqué par de profondes polarisations sociales et une augmentation du discours de haine et de l'intolérance, et [que] des efforts supplémentaires doivent être déployés pour renforcer les relations interculturelles et la cohésion sociale »⁴⁸. La nouvelle direction de l'interculturalisme du ministère des Droits humains et des Droits des minorités a pour mission d'améliorer, de développer et de promouvoir l'interculturalité, le dialogue interculturel, le respect mutuel, la compréhension et la tolérance, ainsi que la coopération et la communication entre communautés. Elle vise aussi à encourager la lutte contre les préjugés, les stéréotypes et la distance interethnique et à sensibiliser aux minorités nationales monténégrines. Le Fonds promeut également les projets en faveur de l'interculturalisme en leur octroyant d'importants financements, et le CEKUM est également chargé de promouvoir le dialogue interculturel et le respect mutuel (voir article 5)⁴⁹. En outre, le Monténégro a accueilli environ 170 000 réfugiés ukrainiens depuis l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie en février 2022, dont 62 000 disposaient d'un statut juridique en septembre 2023 (selon le HCR)⁵⁰. Les données montrent également une forte augmentation du nombre de ressortissants de la Fédération de Russie au Monténégro, avec environ 26 000 ressortissants russes vivant légalement dans le pays en 2023⁵¹. Par ailleurs, ces mêmes données montrent que près de 10 000 ressortissants turcs vivent légalement au Monténégro.

71. Les données communiquées par les autorités montrent la plus forte distance interethnique entre les Roms et les Égyptiens d'une part et les groupes ethniques numériquement plus importants d'autre part⁵², ce qui signifie que les Roms et les Égyptiens sont les plus exposés à l'intolérance et à la haine. Elles montrent également une certaine distance interethnique envers les personnes appartenant aux minorités croate et albanaise⁵³. Ces chiffres diffèrent en fonction de la population interrogée, et le rapport étatique indique que les Serbes ont des attitudes différentes, avec une distance interethnique beaucoup plus importante envers les Albanais (0,74) et les Roms (0,71), ainsi que les Croates (0,63), les Bosniaques (0,48) et les Musulmans (0,45) par rapport à la distance envers les Monténégrins (0,05)⁵⁴.

72. Le Comité consultatif prend également note du rôle joué par l'accord entre l'Église orthodoxe serbe et le 43^e Gouvernement du Monténégro, qui a abouti à sa chute en août 2022⁵⁵, quelques mois seulement après la chute du 42^e Gouvernement en février 2022, qui aurait également été due à des différends internes au sein de la coalition concernant le rôle de l'Église orthodoxe serbe⁵⁶. Avant cela, en 2019-2020, d'importantes manifestations avaient eu lieu à la suite de l'adoption puis du retrait de la loi sur la liberté de

⁴⁸ Rapport étatique, p. 6.

⁴⁹ Rapport étatique, p. 13.

⁵⁰ HCR Montenegro : <https://www.unhcr.org/countries/montenegro>, consulté le 16 janvier 2024.

⁵¹ Balkan Insight, « Montenegro's Population Rise linked to influx of foreigners, demographers say », 26 janvier 2024 : <https://balkaninsight.com/2024/01/26/montenegros-population-rise-linked-to-influx-of-foreigners-demographers-say/> ;

Balkan Insight, « Russian business influx into Montenegro is more a means to a residence », 30 octobre 2023 : <https://balkaninsight.com/2023/10/30/russian-business-influx-into-montenegro-more-a-means-to-residence/>.

⁵² Selon cette enquête, cette « distance interethnique » s'élève à 0,61, 1 représentant la distance la plus importante et 0 la moins importante.

⁵³ 0,41 et 0,40, respectivement.

⁵⁴ 0,74 et 0,71, respectivement, contre 0,63 pour les Croates, 0,48 pour les Bosniaques, 0,45 pour les Musulmans et 0,05 pour les Monténégrins.

⁵⁵ Radio Free Europe, « Montenegro's Government Falls Over Controversial Pact With Serbian Orthodox Church », 20 août 2022 : <https://www.rferl.org/a/montenegro-government-no-confidence-serbian-orthodox-church/31996863.html>.

⁵⁶ Radio Free Europe, « Montenegro's Pro-Serbian Government Collapses In No-Confidence Vote », 4 février 2022 : <https://www.rferl.org/a/montenegro-government-no-confidence/31687174.html>

religion, qui contenait des éléments auxquels l'Église orthodoxe serbe était fortement opposée⁵⁷. Des manifestations se sont également produites en 2021 lors de l'intronisation du nouveau responsable de l'Église orthodoxe serbe au Monténégro dans le monastère historique de la capitale royale de Cetinje⁵⁸. Bien que ces événements mettent en évidence des visions opposées de l'avenir de l'État, le Comité consultatif observe aussi une plus forte politisation des questions religieuses dans le pays, au détriment de l'atmosphère générale de tolérance et de respect mutuel et des relations interethniques.

73. Dans ce même contexte, les interlocuteurs du Comité consultatif se rangeaient à la quasi-unanimité à l'avis du gouvernement selon lequel la situation en matière de dialogue interculturel s'était dégradée au cours des cinq dernières années, en particulier depuis 2019⁵⁹. Ils ont également l'impression que les acteurs politiques visent à satisfaire l'Église orthodoxe serbe davantage que les autres communautés religieuses ; par exemple, les communautés islamique, juive et catholique (ainsi que l'Église orthodoxe monténégrine, qui n'est pas canoniquement reconnue) ont indiqué qu'elles n'avaient pas eu suffisamment de temps pour formuler des commentaires de fonds sur les modifications apportées à la loi sur la liberté de religion, alors que l'Église orthodoxe serbe semble avoir été consultée plus largement et était en fin de compte plus satisfaite du résultat⁶⁰. L'un des gouvernements en place pendant la période de suivi était l'un des premiers en 20 ans à n'avoir le soutien d'aucun parti des minorités, ces partis ayant refusé de le rejoindre⁶¹. Les autorités à différents niveaux indiquent volontiers que ces tensions font surface lors des élections et par exemple dans le contexte du recensement. L'aspect ethnopolitique du paysage politique monténégrin est également propice à ces tensions. De même, les interlocuteurs ont fait part de l'influence perçue ou réelle exercée par l'Église orthodoxe serbe et la Serbie sur d'autres questions, ce qui susciterait également des tensions ethniques – par exemple, elles auraient mené une campagne d'affichage incitant les personnes à s'identifier comme Serbes (voir article 3).

74. Plusieurs actes d'intolérance et de haine interethnique très médiatisés se sont produits (voir aussi le sous-chapitre « Protection contre l'hostilité » ci-dessous). Par exemple, à Pljevlja, la commune a changé le jour de la célébration de la date à laquelle la ville a été libérée pendant la seconde guerre mondiale au Vendredi saint dans le calendrier orthodoxe⁶² à la suite d'élections au cours desquelles les fenêtres du bureau de la communauté islamique de la ville ont été brisées⁶³, et le maire a été contraint de démissionner en raison de son refus de retirer des graffiti rendant hommage au criminel de guerre Ratko Mladić⁶⁴. Il convient de noter que certains de ces actes ont été condamnés en haut lieu, notamment par le parlement. L'affichage du drapeau de la minorité serbe à Pljevlja a également provoqué des tensions (voir aussi l'article 5)⁶⁵, et certains interlocuteurs du Comité consultatif se sont dits préoccupés par l'utilisation et l'affichage de symboles d'autres États en tant que symboles de minorités nationales au Monténégro, ce qui, selon eux, fait obstacle à la création d'une identité civique commune. La nomination d'un Bosniaque à la fonction de chef de la police dans la ville a également suscité des protestations⁶⁶. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné les dimensions politique et locale de nombre de ces problèmes et affirmé qu'ils ne traduisaient pas forcément de fortes tensions interethniques entre individus, mais reflétaient l'instrumentalisation de ces différences par les responsables politiques, qui cherchent à en tirer parti. Lors de sa visite dans la commune, le Comité consultatif a été impressionné par des initiatives locales telles que le club de football FK Breznica, qui s'efforcent de promouvoir le dialogue interculturel parmi les enfants

⁵⁷ Balkan Insight, « Montenegro alters contentious religion law, satisfies Serbian church », 18 décembre 2020 : <https://balkaninsight.com/2020/12/18/montenegro-alters-contentious-religion-law-satisfies-serbian-church/>.

⁵⁸ The Guardian (UK), « Montenegro police teargas protesters against Serbian Orthodox Church », 5 septembre 2021 : <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/05/montenegro-police-teargas-protesters-against-serbian-orthodox-church>.

⁵⁹ Radio Free Europe (Slobodna Evropa), « Ključni događaji u godinu dana Zakona o slobodi vjeroispovijesti u Crnoj Gori », 28 décembre 2020 : <https://www.slobodnaevropa.org/a/godinu-dana-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti-u-crnjoj-gori/31022713.html>.

⁶⁰ Balkan Insight, « Montenegro alters contentious religion law, satisfies Serbian church », 18 décembre 2020 : <https://balkaninsight.com/2020/12/18/montenegro-alters-contentious-religion-law-satisfies-serbian-church/>.

⁶¹ Balkan Insight, « Montenegro's ethnic minority parties refuse to join new government », 17 novembre 2020 : <https://balkaninsight.com/2020/11/17/montenegros-ethnic-minority-parties-refuse-to-join-new-govt/>.

⁶² Vijesti, « The municipality wants to collapse civic and multinational relations in Pljevlja on a new day », 11 septembre 2023.

⁶³ Balkan Insight, « Ethnic tensions rise and Muslims targeted after Montenegro elections », 2 septembre 2020 : <https://balkaninsight.com/2020/09/02/ethnic-tensions-rise-muslims-targeted-after-montenegro-elections/>.

⁶⁴ Balkan Insight, « Montenegro mayor resigns over Ratko Mladić graffiti dispute », 10 février 2022 : <https://balkaninsight.com/2022/02/10/montenegro-mayor-resigns-over-ratko-mladic-graffiti-dispute/> ; Aljazeera Balkans, « Gradonačelnik Pljevalja podnio ostavku zbog izjave o grafitu Mladiću », 10 février 2022 : <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2022/2/10/gradonacelnik-pljevalja-podnio-ostavku-zbog-izjave-o-grafitu-mladicu>.

⁶⁵ CDM.me, « Vranes: All municipal buildings will fly Serbian tricolor flags; I'll stop the practice of turning Pljevlja into a circus performance on 21 May », 2 juin 2023 : <https://www.cdm.me/english/vranes-all-municipal-buildings-will-fly-serbian-tricolor-flags-ill-stop-the-practice-of-turning-pljevlja-into-a-circus-performance-on-21-may/>.

⁶⁶ Balkan Insight, « Police chief's appointment raises ethnic tensions in Montenegrin town », 20 avril 2021 : <https://balkaninsight.com/2021/04/20/police-chiefs-appointment-raises-ethnic-tensions-in-montenegrin-town/>.

et les jeunes. Les autorités locales devraient soutenir activement ces initiatives, qui contribuent de manière tangible à l'amélioration du dialogue interculturel et des relations interethniques.

75. Le Comité consultatif observe l'instrumentalisation croissante de la mémoire historique à diverses fins politiques, en particulier des différents groupes qui ont combattu dans les territoires des Balkans occidentaux pendant la seconde guerre mondiale, ainsi que leur vénération ou désapprobation par diverses forces politiques ou États actuels. Par exemple, les hommages aux groupes tchetniks sont ressentis comme offensants par de nombreuses personnes en raison des atrocités qu'ils ont commises pendant la seconde guerre mondiale, notamment par les personnes appartenant à certaines minorités et les Monténégrins de souche. Les représentants croates ont fait part d'incidents au cours desquels ils ont été traités d'Oustachis ou de fascistes, et indiqué qu'ils subissaient également de l'intolérance religieuse.

76. Le Comité consultatif prend également note de l'augmentation des demandes de justice transitionnelle réelle à la suite des conflits des années 1990. Les représentants bosniaques ont attiré l'attention du Comité consultatif sur plusieurs atrocités pour lesquelles aucune personne n'a encore été jugée ou condamnée, telles que la déportation de 79 réfugiés bosniaques de Herceg Novi en 1992⁶⁷, le massacre de Bosniaques et de Croates à Strpci en 1993⁶⁸ ainsi que le nettoyage ethnique dans la région de Pljevlja en 1993⁶⁹. Les organisations de défense des droits humains appellent le Monténégro à assumer son rôle dans les efforts visant à garantir que justice soit rendue aux personnes tuées et torturées pendant cette période. Le Conseil de la minorité bosniaque a expliqué qu'il avait essayé d'attirer l'attention sur ces crimes ainsi que sur les victimes et leurs familles afin que l'État leur apporte un soutien plus important et veille à ce que des enquêtes effectives soient menées.

77. Au niveau individuel, plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué qu'il y avait relativement peu de couples ou de familles multiethniques. Certains ont mentionné des études montrant que jusqu'à 50 % des étudiants des universités n'épouseraient pas une personne ayant une religion différente. En outre, des cas de personnes reniées par leurs parents si elles épousent quelqu'un ayant une autre appartenance ethnique ou religion ont été signalés⁷⁰. D'ailleurs, l'enquête sur la distance ethnique mentionnée plus haut a montré qu'il y avait une distance ethnique importante sur ce sujet, tout en indiquant qu'elle n'avait pas augmenté⁷¹.

78. Le Comité consultatif souligne qu'il convient de concevoir des programmes destinés à promouvoir le respect et l'intégration de la société dans son ensemble, dans le cadre d'un processus global, associant des personnes appartenant aux minorités et à la majorité, couvrant tous les domaines concernés de la vie, et reposant sur la reconnaissance des communautés minoritaires et des personnes appartenant à celles-ci comme faisant partie intégrante de la société, sur un pied d'égalité. Les personnes appartenant aux minorités nationales ne sauraient être traitées comme les seules responsables de leur intégration ; il s'agit d'un processus d'ajustement mutuel et d'engagement actif qui concerne tous les membres de la société, en tant qu'individus ou groupes organisés⁷².

79. Le Comité consultatif prend note des différents points de vue sur le rôle de l'Église orthodoxe serbe dans la vie publique, ainsi que de l'implication géopolitique d'autres États dans la vie du Monténégro. L'augmentation des tensions ethno-religieuses dans la vie publique et politique est inquiétante, quelles qu'en soient les raisons et quelle que soit la partie jugée fautive. De même, quelle que soit la nature de cette implication, les autorités monténégrines devraient s'efforcer de promouvoir et de (re)construire une identité civique commune fondée sur des intérêts communs – telle que définie dans la Constitution du Monténégro – reposant sur les principes du dialogue interculturel, et prendre des mesures concrètes pour faire de ces principes une réalité. Il incombe à l'ensemble des parties d'apaiser toutes tensions sociales,

⁶⁷ Gradjanska Alijansa (Alliance civique), ŠKOLA TRANZICIONE PRAVDE, « Istraživački rad na temu "Deportacija Muslimana Bošnjaka iz Herceg Novog 1992. godine" », décembre 2022 : <https://gamn.org/wp-content/uploads/2022/12/Istrazivacki-rad-na-temu-Deportacija-Muslimana-Bosnjaka-iz-Herceg-Novog-1992.-godine.pdf>.

⁶⁸ Balkan Insight, « Serb fighters' indictment details Strpci train massacre plot », 1^{er} mars 2019 : <https://balkaninsight.com/2019/03/01/serb-fighters-indictment-details-strpci-train-massacre-plot/>.

⁶⁹ Vijesti, « It remained a secret who politically protected thugs in Pljevlja in the early 90s », 27 décembre 2011 : <https://en.vijesti.me/news/society/334802/it-remained-a-secret-who-politically-protected-thugs-in-pljevlja-in-the-early-90s> ; voir aussi : Građanska alijansa (Alliance civique), Bilten I BUKOVICA – SAVRŠEN ZLOČIN, décembre 2018 : <https://gamn.org/wp-content/uploads/2022/06/GA-bilten-Bukovica-dec-2018.pdf> ; Kodex.me, « Crna Gora nema volje da se suoči sa zločinima u Bukovici », 31 janvier 2022 : <https://kodex.me/clanak/250072/crna-gora-nema-volje-da-se-suo-ci-sa-zlocinima-u-bukovici>.

⁷⁰ Balkan Insight, « In Multi-Cultural Montenegro, Mixed Marriage Remains a Challenge », 26 avril 2023 : <https://balkaninsight.com/2023/04/26/in-multi-cultural-montenegro-mixed-marriage-remains-a-challenge/>.

⁷¹ CEDEM, Étude de 2019 sur la distance ethnique, 17 septembre 2019 : <https://www.cedem.me/en/news/nema-povecanja-etnicke-distancije-u-crnoj-gori/>.

⁷² Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 4, paragraphes 53 et 54. Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (2012), « The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies », ligne directrice n° 12.

notamment entre différents groupes ethniques, religieux ou linguistiques, et de rechercher des solutions qui soient acceptables pour les différents secteurs de la société.

80. Le Comité consultatif regrette que les possibilités de dialogue interculturel et le cadre de ce dialogue se soient dégradés au cours des cinq dernières années par rapport aux cycles de suivi précédents. Bien que le Monténégro soit fier de son identité civique et des principes d'interculturalisme qui sont les fondements de sa société, ces principes ont été menacés ces dernières années au niveau national et local. L'attachement des autorités à l'interculturalisme est fort, mais n'est pas reflété dans la société ou mis en œuvre dans la pratique (malgré les nombreux projets multinationaux/interculturels financés par le Fonds (voir article 5)), étant donné que le phénomène d'ethnocentrisme subsiste, comme le montrent les enquêtes sur la distance ethnique. Il salue donc la condamnation des manifestations d'intolérance et des foyers de tensions par les plus hauts niveaux politiques, qui n'a cependant pas nécessairement d'incidence sur les attitudes individuelles. Il est nécessaire d'établir un dialogue interculturel réel au moyen d'échanges donnant lieu à une connaissance et à une reconnaissance mutuelles, mené dans divers domaines, notamment l'art, la culture et le sport. Il est clair que dans une certaine mesure, des tensions interethniques et des problèmes connexes éclatent lors d'élections et d'événements controversés et sont attisés à des fins politiques. Cependant, selon les autorités, on ne sait pas dans quelle mesure ces tensions reflètent des tensions interethniques plus générales entre individus. Néanmoins, l'absence d'une justice transitionnelle efficace et l'instrumentalisation de la mémoire collective jouent également un rôle dans l'exacerbation de ce type de tensions et favorisent et renforcent leur politisation. De même, les troubles politiques des quatre dernières années ont rendu la société monténégrine et les personnes qui la composent plus réceptives à ces forces déstabilisatrices, qui s'appuient sur des clivages ethnopolitiques associés à différentes visions de l'avenir du Monténégro. Ils sont également symptomatiques d'un problème politique plus profond qui prend également racine dans les clivages ethniques, et qui se manifeste en partie par des débats publics sur des questions religieuses.

81. Compte tenu des évolutions démographiques majeures qui se sont produites au Monténégro depuis 2022, notamment l'arrivée de ressortissants ukrainiens et russes, et étant donné la situation particulière du Monténégro, qui a une population numériquement peu importante composée de divers groupes ethniques, les autorités devraient rester attentives à tout problème qui pourrait survenir et continuer de veiller à l'intégration de la société dans son ensemble, y compris de ces personnes. Ce point est particulièrement important compte tenu de la situation générale de fragilité observée par le Comité consultatif.

82. Une approche structurelle allant au-delà des projets individuels, des financements ou des discours est nécessaire pour instaurer une confiance mutuelle. Il convient de prendre des mesures pour remédier aux déséquilibres et aux problèmes qui alimentent la méfiance, et d'accorder une attention particulière aux incidences que l'affichage de symboles nationaux d'autres États en tant que symboles de minorités pourrait avoir sur la cohésion sociale. Il est important de mettre en place des systèmes permettant d'intervenir rapidement dès la survenue de problèmes interethniques. En particulier, les investissements dans les initiatives sur le terrain promouvant un réel dialogue interculturel et le respect mutuel doivent bénéficier d'un soutien financier et politique actif des autorités à tous les niveaux, notamment les initiatives visant à promouvoir le dialogue interculturel grâce à la culture et au sport. En outre, ces initiatives peuvent être des moyens déterminants de changer les attitudes des individus et d'avoir des effets plus larges sur la vie politique des communes et de l'État. La Direction de l'interculturalisme, bien qu'elle n'en soit qu'au tout début de ses activités, fournit un cadre structurel potentiellement important pour répondre aux questions soulevées, et le Comité consultatif attend avec grand intérêt d'obtenir de plus amples informations sur les résultats concrets des activités de cette administration.

83. Le Comité consultatif exhorte les autorités à évaluer les effets des mesures politiques actuelles visant à promouvoir l'intégration de la société dans son ensemble, et, sur cette base, à élaborer une stratégie cohérente et de vaste portée afin de promouvoir une identité civique commune reposant sur des intérêts communs, élaborée et définie de manière ouverte et participative. Des possibilités de dialogue interculturel entre individus devraient être créées et un soutien devrait être apporté aux initiatives sur le terrain visant à promouvoir les échanges entre individus et communautés à tous les niveaux, en particulier au niveau local, notamment dans les domaines du sport et de l'art.

Protection contre l'hostilité

84. En ce qui concerne les crimes de haine, la motivation haineuse (appartenance nationale ou ethnique, « race » ou religion) est prise en compte en tant que circonstance aggravante pour la détermination de la

peine⁷³. Plusieurs séances de formation ont été organisées pour améliorer les capacités des policiers de répondre aux crimes de haine, notamment à l'égard des Musulmans⁷⁴. L'incitation à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe ou d'un membre d'un groupe fondée sur les mêmes motifs que les circonstances aggravantes pour la détermination de la peine est également interdite par le Code pénal⁷⁵. Aucune donnée concernant les discours ou les crimes de haine ciblant des personnes appartenant à des minorités nationales n'a été fournie. Le rapport étatique indique que la loi sur les médias adoptée récemment interdit explicitement la publication « d'informations dans les médias qui expriment des idées, des allégations et des opinions qui provoquent, diffusent, encouragent ou justifient la discrimination, la haine ou la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de ses caractéristiques personnelles, politiques et religieuses et d'autres croyances, la xénophobie, la haine raciale, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, notamment l'intolérance exprimée sous la forme de nationalisme, de discrimination et d'hostilité à l'égard de groupes minoritaires et d'autres communautés nationales minoritaires⁷⁶ ». Cette loi oblige en outre les « fondateurs » de médias en ligne à supprimer les commentaires dont le contenu est clairement illégal dans les 60 minutes suivant la réception d'un signalement de contravention présumée à l'article susmentionné. Si ce n'est pas fait, le requérant peut demander à un tribunal d'ordonner la suppression du commentaire en question. Une amende peut être infligée au « fondateur », l'entité juridique responsable, s'il ne respecte pas les procédures prévues par la loi⁷⁷.

85. La Stratégie relative aux médias prévoit également des modifications supplémentaires de la loi sur les médias afin de combattre plus efficacement les discours de haine en engageant des poursuites de manière proactive⁷⁸. Il s'agirait de constituer un observatoire ou un groupe de coordination interorganisations qui établirait des liens entre le ministère de la Justice, le ministère de l'Intérieur, le Ministère public et les tribunaux chargés de surveiller les politiques en matière pénale, d'en rendre compte et de formuler des recommandations d'améliorations. Cet observatoire enregistrerait également les cas de discours de haine, de violence en ligne et de fausses informations, surveillerait les sources de ces problèmes et gèrerait une ligne d'urgence pour les victimes⁷⁹. La Stratégie relative aux médias pour 2023-2027 vise également à lutter contre les discours de haine dans les médias.

86. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne aident le Défenseur des droits humains et des libertés à réaliser un recensement des discours de haine, ce qui devrait fournir d'autres éléments aux autorités pour planifier leurs réponses à ce problème. Dans son rapport de 2023, la Commission européenne a critiqué « une application inégale du code de déontologie journalistique et des normes professionnelles. Des mécanismes d'autorégulation crédibles et efficaces doivent être mis en place pour renforcer l'intégrité et le professionnalisme des médias⁸⁰ ». Les études montrent que selon les citoyens monténégrins, les discours de haine sont les plus fréquents dans les discours des responsables politiques, suivis par internet, la télévision et les événements sportifs⁸¹. En ce qui concerne les victimes de discours de haine, 55,2 % des personnes interrogées ont indiqué que les discours de haine ciblaient souvent ou très souvent les Roms et les Égyptiens, contre 28,4 % pour les personnes appartenant à d'autres minorités⁸². Les motifs les plus fréquents signalés par les personnes ayant été victimes de discours de haine sont l'appartenance nationale et la religion⁸³. La vaste majorité des personnes concernées ont indiqué qu'elles n'avaient pas signalé le discours de haine au moment où il s'était produit, et seulement 7,6 % l'avaient signalé⁸⁴.

87. Les représentants des minorités et le Défenseur ont souligné que les discours de haine en ligne étaient particulièrement préoccupants. Les commentaires sous les articles de presse sont jugés particulièrement problématiques, mais les représentants des minorités ont également regretté les titres sensationnalistes des médias. Le Défenseur a souligné que les réseaux sociaux n'étaient pas réellement contrôlés, car ils ne disposaient pas de suffisamment d'administrateurs pour modérer les contenus, et que de toute façon,

⁷³ Article 42a, Code pénal du Monténégro de 2018.

⁷⁴ Rapport étatique, p. 104.

⁷⁵ Article 370, Code pénal du Monténégro de 2018.

⁷⁶ Rapport étatique, p. 101. Article 36 de la loi sur les médias.

⁷⁷ Rapport étatique, p. 101. Les amendes vont de 1 000 à 8 000 euros.

⁷⁸ Rapport étatique, p. 102.

⁷⁹ Rapport étatique, p. 102. Stratégie relative aux médias, activités 1.3.2 et 1.3.4.

⁸⁰ Commission européenne, Coin presse, « Principales conclusions du rapport 2023 sur le Monténégro », 8 novembre 2023 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_23_5615.

⁸¹ Centre pour la démocratie et les droits humains ; ministère des Droits humains et des Droits des minorités, « Patterns and degree of discrimination in Montenegro 2022 », novembre 2022, p. 52.

⁸² Ibid., p. 53.

⁸³ Ibid., p. 56.

⁸⁴ Ibid., p. 55. 47,2 % ont indiqué qu'elles ne le signaleraient jamais, 31 % qu'elles auraient dû le signaler et 14,3 % qu'elles souhaitaient le faire, mais ne savaient pas comment s'y prendre.

les comptes diffusant des discours de haine étaient souvent anonymes. Cependant, même lorsque les comptes ne sont pas anonymes, ils ne font pas l'objet d'enquêtes effectives.

88. Le Comité consultatif salue l'intention des autorités de créer un mécanisme chargé de surveiller les discours de haine et de formuler des recommandations d'améliorations. La nouvelle loi sur les médias contient des dispositions prometteuses, mais le Comité consultatif se fait l'écho des préoccupations de ses interlocuteurs concernant la mise en œuvre effective de nombre de ces dispositions, notamment en raison de l'absence de mécanisme permettant de les faire appliquer à ce jour, et du manque manifeste de modérateurs dans les entreprises de réseaux sociaux. Ces préoccupations sont encore plus vives compte tenu de l'apparente augmentation des discours de haine en ligne. Lors de la mise en œuvre de la Stratégie relative aux médias, les autorités devraient suivre les conseils figurant dans la Recommandation du Comité des Ministres sur la lutte contre le discours de haine, en particulier en ce qui concerne les discours de haine, la relation entre les autorités publiques et les réseaux sociaux et le rôle important des organes de régulation⁸⁵.

89. Les interlocuteurs des minorités ont également signalé que les matchs de football étaient souvent le théâtre de discours de haine généralisés. En particulier, en 2021, des supporters ont scandé des propos désobligeants à l'égard des Albanais⁸⁶, allant jusqu'à parler de tuer des Albanais⁸⁷, et en 2023, des supporters ont invoqué le génocide de Srebrenica⁸⁸. Des responsables publics, notamment le Président de l'époque, ont condamné les supporters lors de ces incidents, ou bien des poursuites ont été engagées. Lors d'autres matchs, les supporters monténégrins ont scandé des slogans ciblant les footballeurs étrangers, ce qui a valu une sanction de l'UEFA à l'Association monténégrine de football⁸⁹.

90. Le Comité consultatif est très préoccupé par le problème persistant du racisme et des discours de haine dans les stades au Monténégro, qui est en forte contradiction avec l'effet positif que le football peut avoir sur l'intégration interculturelle et l'initiative de terrain incarnée par le FK Breznica à Pljevlja (voir ci-dessus). Bien que des poursuites aient été engagées dans certains des cas mentionnés, aucun de ces actes n'a donné lieu à des condamnations. Le Comité consultatif attire l'attention sur la Recommandation de politique générale n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport et sur les mesures concrètes qu'elle contient pour combattre ce fléau, en particulier lorsqu'il menace les relations interethniques au Monténégro. Il s'agit notamment d'assurer la participation des personnes appartenant à des minorités dans les clubs de sport et de veiller à ce que les personnes connues pour commettre des actes racistes ne soient pas autorisées à entrer dans les stades⁹⁰. À cet égard, les autorités monténégrines pourraient également bénéficier d'un échange de bonnes pratiques avec d'autres États qui ont lutté efficacement contre ce problème commun.

91. Le Comité consultatif appelle les autorités à concrétiser leur projet de mise en place d'un mécanisme de suivi des discours de haine et de réaction, et à élaborer une méthode permettant d'assurer le respect systématique des dispositions légales relatives aux discours de haine en ligne.

92. Le Comité consultatif appelle les autorités à lutter efficacement contre le racisme, l'intolérance et les discours et les violences contre les minorités lors des matchs de football.

Application de la loi et protection contre la violence

93. Dans le cadre du Plan d'action de la Stratégie pour l'inclusion des Roms 2016-2020, plusieurs activités ont été organisées pour lutter contre des problèmes tels que les mariages précoces et la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, notamment des ateliers à l'intention des Roms et des Égyptiens et des séances de formation des fonctionnaires⁹². Les séances de formation des policiers ont également été

⁸⁵ [Recommandation CM/Rec\(2022\)16](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine (adoptée le 20 mai 2022).

⁸⁶ Balkan Insight, « Montenegro football fans criticized for anti-Albanian chants », 31 mai 2021 : <https://balkaninsight.com/2021/05/31/montenegro-football-fans-criticised-for-anti-albanian-chants/>.

⁸⁷ Vijesti, « NSA on chanting in Radanovići: Hysterical hatred towards Albanians takes us back to the past », 17 octobre 2023.

⁸⁸ Balkan Insight, « Montenegrin prosecution investigates football fans over hate chants », 31 May 2023 : <https://balkaninsight.com/2023/05/31/montenegrin-prosecution-investigates-football-fans-over-hate-chants/>.

⁸⁹ The Guardian (UK), « UEFA gives Montenegro one game ban for racism as Neymar gets three for Instagram rant », 26 avril 2019 : <https://www.theguardian.com/football/2019/apr/26/uefa-gives-montenegro-one-game-fan-ban-for-racism-as-neymar-gets-three-for-instagram-rant>.

⁹⁰ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, [Recommandation de politique générale n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport](#), 19 décembre 2008. Voir aussi : [Recommandation Rec\(2001\)6 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance raciale dans le sport](#) (adoptée par le Comité des Ministres le 18 juillet 2001).

⁹¹ [Recommandation CM/REC \(2022\)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine](#).

⁹² Rapport étatique, pp. 33 et 34.

axées sur leurs capacités de traiter les personnes roms et égyptiennes de manière non discriminatoire. Par ailleurs, l'académie de police de Danilovgrad organise des événements à l'occasion de la Journée internationale des Roms et encourage les mesures positives à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales. Des activités de sensibilisation à des pratiques néfastes telles que les mariages précoces et forcés, la violence domestique et la mendicité des enfants et aux effets délétères qu'elles peuvent avoir sur les enfants ont également été menées. En 2022, la campagne « Ma vie », qui visait à sensibiliser les jeunes et les familles aux mariages précoces et forcés et à la mendicité forcée a été mise en œuvre dans 11 communes, avec le soutien de l'Union européenne. Des éléments de cette campagne ciblaient également les décideurs locaux, les centres de santé et la police.

94. La Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens 2021-2025 comprend également des mesures ciblées dans ce domaine, qui reposent sur les données recueillies par le gouvernement. Ces données montrent que 64 % des enfants âgés de 1 à 14 ans habitant dans des quartiers roms ont été exposés à une forme de punition psychologique ou physique de la part d'adultes, et que 25 % des femmes et 21 % des hommes habitant dans des quartiers roms justifient la violence physique exercée par des hommes à l'encontre de leur femme⁹³. La Stratégie s'attaque également aux faibles taux de poursuites engagées par les autorités dans les affaires de violences domestiques ainsi qu'à l'absence de protection des victimes dans l'attente du procès, dans un contexte de longues procédures judiciaires⁹⁴. Le sous-signallement en raison de la crainte de subir d'autres violences ou humiliations est un problème répandu, et la Stratégie vise donc à faire évoluer les attitudes concernant la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre⁹⁵. Par conséquent, la Stratégie vise à améliorer le système de protection institutionnelle des victimes de violence domestique, notamment en renforçant la coopération entre les institutions publiques, les ONG et le Défenseur afin de veiller à ce que les cas soient signalés et fassent l'objet d'enquêtes. La création de nouveaux foyers d'accueil et centres de services est également envisagée.

95. En ce qui concerne les mariages précoces et forcés, en 2017, le pourcentage de femmes roms et égyptiennes mariées avant l'âge de 15 ans (d'après les dernières données disponibles) s'élevait à 22 %, et à 55 % avant l'âge de 18 ans. La Stratégie souligne qu'il existe une corrélation négative entre le niveau d'éducation et le fait de se marier avant l'âge de 18 ans. En effet, 59 % des femmes roms et égyptiennes n'ayant reçu qu'une éducation préscolaire ou aucune éducation sont mariées avant l'âge de 15 ans, contre 25 % des femmes ayant reçu une éducation secondaire ou supérieure⁹⁶. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, a constaté lors de sa visite de 2019 que « des filles, originaires du Monténégro ou de l'étranger, auraient été vendues pour être mariées dans des communautés roms au Monténégro et dans d'autres pays⁹⁷ ».

96. Selon la Stratégie, la mendicité des enfants en tant que forme de traite des êtres humains est plus répandue chez les enfants n'ayant pas de papiers d'identité adéquats et chez les enfants qui ne sont pas scolarisés. En raison de l'absence de registre adéquat des enfants se livrant à la mendicité et du manque de médiateurs (voir article 12), de nombreux enfants ne sont pas suivis correctement. Plusieurs mesures sont proposées pour remédier à ce problème, notamment l'augmentation du nombre de poursuites engagées⁹⁸. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies a aussi constaté que « les enfants, en particulier ceux qui appartiennent à des communautés roms sans domicile, sont exposés à la mendicité forcée et organisée⁹⁹ ». Les migrants sont également exposés à des dangers particuliers. La rapporteuse a également fait part de préoccupations concernant le faible nombre de foyers d'accueil et de centres de soutien pour les femmes et les enfants et le faible nombre de victimes de la traite identifiées par la police. Tout en saluant les efforts de sensibilisation et de prévention du Monténégro, notamment dans le cadre de la Stratégie pour les Roms et les Égyptiens, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies a attiré l'attention sur la nécessité d'accorder une attention particulière à la population rom sans domicile, qui est exposée à des risques accrus du fait qu'elle n'a pas de papiers d'identité¹⁰⁰.

97. Une étude de l'OSCE montre que le niveau de confiance en la police est élevé parmi la population monténégrine, et qu'environ la moitié des personnes estiment qu'elle ne traite pas différemment les personnes appartenant à des minorités nationales (bien qu'un tiers perçoivent une différence en matière

⁹³ Stratégie pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens 2021-2025, p. 72.

⁹⁴ Ibid., p. 72.

⁹⁵ Ibid., p. 73.

⁹⁶ Ibid., p. 75.

⁹⁷ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Rapport, Visite au Monténégro, quarante-quatrième session du Conseil des droits de l'homme, avril 2020, A/HRC/44/45/Add.1, p. 2.

⁹⁸ Stratégie pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens 2021-2025, p. 78.

⁹⁹ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Rapport, Visite au Monténégro, quarante-quatrième session du Conseil des droits de l'homme, avril 2020, A/HRC/44/45/Add.1, p. 2.

¹⁰⁰ Ibid.

de professionnalisme et de respect envers ces groupes)¹⁰¹. L'OSCE indique également que les femmes ne représentent que 12,6 % des forces de police monténégrines et qu'elles sont totalement absentes des postes à responsabilité¹⁰². Par ailleurs, les représentants des minorités ont souligné le manque de représentation proportionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales dans la police (voir article 15), qui suscite des inquiétudes concernant les compétences linguistiques et culturelles dans les forces de police. Les représentants roms ont indiqué que les femmes roms ne faisaient pas confiance à la police pour enquêter réellement sur les cas de violence, et que si elles les signalaient, l'auteur des violences revenait à la maison peu après. Ils ont également souligné la dépendance économique de nombreuses femmes roms, qui sont moins susceptibles de travailler et ont des niveaux d'éducation moins élevés que leurs époux, et ne se sentent donc pas capables de se séparer d'eux au besoin. De même, si elles se rendent dans un foyer d'accueil, elles doivent partir au bout d'un an (au maximum) et revenir chez leur époux. Les représentants ont en particulier attiré l'attention sur des études qui montrent qu'une femme rom sur deux est victime de violence et ne le signale pas. Les interlocuteurs roms ont salué les diverses mesures prises, mais ont appelé à poursuivre le travail sur l'ensemble des problèmes soulevés.

98. Le Comité consultatif rappelle que « [l']article 6.2 fait obligation aux États parties de protéger toutes les personnes contre la violence et la discrimination fondées sur l'origine ethnique »¹⁰³. Tout en reconnaissant que la violence à l'égard des femmes et des filles fondée sur le genre touche aussi la population majoritaire, le Comité consultatif souligne qu'il est nécessaire de concevoir des mesures spéciales pour permettre aux femmes et aux filles appartenant à des minorités nationales de signaler les actes de violence, compte tenu des risques de discrimination intersectionnelle et des obstacles que ces personnes rencontrent pour accéder à la justice. À cet égard, il est essentiel de renforcer les compétences linguistiques et interculturelles dans les organes chargés de l'application de la loi et les services sociaux afin de protéger contre ces dangers et de les prévenir, ainsi que d'assurer la parité hommes-femmes et de veiller à ce que les cas de violence sexiste à l'égard des femmes et des filles soient traités par des policières. De même, il convient de prendre des mesures pour lutter contre les mariages précoces et forcés, la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre et la mendicité organisée en tant que forme de traite des êtres humains, afin de mettre réellement en œuvre la protection prévue à l'article 6, paragraphe 2 de la Convention-cadre.

99. Le Comité consultatif accueille favorablement les indicateurs spécifiques et les résultats escomptés de la Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens visant à protéger les femmes et les enfants roms et égyptiens de la violence et des pratiques néfastes. Il salue en particulier la forte intégration d'une perspective de genre à cet égard, et le fait que les difficultés particulières rencontrées par les femmes appartenant à ces minorités sont reconnues. Il salue également la reconnaissance des difficultés rencontrées par les enfants appartenant à ces communautés et les mesures prises pour y remédier, ainsi que l'approche de la Stratégie, qui consiste d'une part à sensibiliser les communautés concernées à ces pratiques néfastes et à ces violations et à faire évoluer les attitudes à ce sujet et d'autre part à renforcer la confiance dans les institutions en augmentant le nombre de poursuites engagées pour traite des êtres humains et violence à l'égard des femmes fondée sur le genre. En parallèle, les objectifs plus généraux de la Stratégie relatifs à l'émancipation des femmes et des filles roms dans l'éducation et dans la vie socio-économique (voir articles 4 et 15) sont déterminants pour permettre une approche globale prenant compte de la situation dans laquelle vivent de nombreuses femmes roms. Le Comité consultatif salue en particulier les mesures de la campagne ciblant les personnes se trouvant en position d'autorité et de responsabilité, car ces problèmes sont également de nature systémique et ne peuvent être résolus que si les autorités sont bien équipées pour y répondre.

100. Les différentes données présentées dans la Stratégie sont utiles pour élaborer une politique globale, bien qu'elles mettent en lumière des situations préoccupantes et soient quelque peu obsolètes. Cependant, il n'y a pas suffisamment d'informations sur la perception de la police par les personnes appartenant à des minorités nationales, qui pourraient aider à cibler les efforts visant à établir une relation de confiance avec les personnes appartenant à des communautés particulières. En ce sens, le recrutement actif de personnes appartenant à des minorités nationales dans la police, en particulier de femmes, sera également vital. Le Comité consultatif accueille favorablement la formation des policiers à la non-discrimination dans les formats existants, mais elle pourrait être étendue à davantage d'agents et systématisée lors du processus de formation initiale et continue.

¹⁰¹ Mission de l'OSCE au Monténégro, « Perception of the Police in Montenegro 2022 », octobre 2022, p. 24 : <https://www.osce.org/files/f/documents/a/e/532247.pdf>.

¹⁰² Mission de l'OSCE au Monténégro, « OSCE Mission to Montenegro continues supporting women police officers », 11 février 2022, <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/511855>.

¹⁰³ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 4, 2016, paragraphe 55.

101. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à poursuivre leurs efforts pour assurer la prévention de la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, des mariages précoces et forcés et de la traite des enfants touchant les Roms et les Égyptiens, la protection contre ces actes et la poursuite de leurs auteurs et élaborer des politiques globales visant à remédier à ces problèmes, en s'appuyant sur des données récentes et exactes et en étroite coopération avec les femmes roms et égyptiennes. À cet égard, il convient d'accorder une attention particulière à la formation des policiers sur les enquêtes concernant ces infractions et pratiques ainsi qu'au recrutement de policiers appartenant à des minorités nationales, notamment de femmes.

102. Le Comité consultatif encourage les autorités à réaliser des études sensibles au genre sur les attitudes et les perceptions des personnes appartenant à des minorités nationales à l'égard des organes chargés de l'application de la loi et sur l'application de la loi aux personnes appartenant à des minorités nationales, et à élaborer des mesures ciblées visant à remédier aux problèmes identifiés en coopération avec des personnes appartenant à des minorités nationales et issues de la société civile.

Article 9 de la Convention-cadre

Médias dans les langues minoritaires

103. La loi sur les médias électroniques adoptée en 2020 définit les obligations des radiodiffuseurs publics en ce qui concerne les programmes destinés aux personnes appartenant à des minorités nationales. Le but est à la fois de répondre à leurs besoins et intérêts linguistiques et de faire connaître les cultures et identités des minorités nationales dans la société aux niveaux local et national¹⁰⁴. La loi sur les médias a été adoptée en juillet 2020. Elle prévoit la création d'un Fonds visant à encourager le pluralisme et la diversité des médias (le Fonds pour les médias), qui doit être utilisé entre autres pour la production de contenus importants pour les personnes appartenant à des minorités nationales, la lutte contre la discrimination, les stéréotypes et les préjugés, l'intégration sociale, la promotion de la diversité et la « préservation des traditions et de l'identité du Monténégro »¹⁰⁵. En 2022, des financements ont été octroyés à l'ONG Rom Phiren Amenca pour la création d'un site d'actualités consacré aux actualités et aux centres d'intérêts roms, également disponible en romani, et à TV Boin, qui produit des contenus en albanais. Des proportions spécifiques du financement global doivent être consacrées aux médias commerciaux et sans but lucratif (60 %) ainsi qu'aux publications imprimées et en ligne (40 %). Suivant le même principe que le Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités (voir article 5), le Fonds pour les médias est financé par au moins 0,09 % du budget de l'État du Monténégro, ce qui, selon les autorités, permet une grande stabilité. La Stratégie relative aux médias pour 2022-2026 prévoit une augmentation des contenus médiatiques relatifs aux « groupes vulnérables », notamment les Roms et les Égyptiens. En outre, une Stratégie relative aux médias pour 2023-2027 a été adoptée. Elle vise à mettre le paysage médiatique monténégrin en conformité avec l'acquis de l'UE, à renforcer la régulation et l'autorégulation et à lutter contre les discours de haine¹⁰⁶.

104. Dans la pratique, la Radio-Télévision du Monténégro (RTCG) produit « Lajmet », une émission télévisée quotidienne de 10 minutes en albanais consacrée aux actualités présentant un intérêt pour les personnes appartenant à la minorité albanaise au Monténégro. « Mozaiku » est une autre émission télévisée albanaise consacrée à l'actualité, à la culture et au sport, d'une durée de 60 minutes. « Savore » est une émission télévisée en romani de 25 minutes diffusée deux fois par mois. Deux autres émissions, « Ponts » et « Personnes et époques », sont également consacrées aux minorités nationales au Monténégro¹⁰⁷. D'autres programmes en albanais et en romani sont diffusés à la radio. Le paysage médiatique est encore plus riche au niveau local. Par exemple, à Bar/Tivar, un programme en albanais de 45 minutes est diffusé tous les jours. Radio Kotor diffuse des programmes spécifiques à l'intention des minorités nationales, en particulier les personnes appartenant à la minorité croate, dont les intérêts sont également pris en compte dans l'ensemble des programmes. À Rožaje/Rozhajë, Gusinje/Guci, Plav/Plavë et Tuzi/Tuz, il existe également des émissions locales en albanais. Radio Tivat et Radio Herceg Novi ont des programmes pour les Roms et les Égyptiens. Pour ce qui est de la presse, grâce à une décision du parlement, l'hebdomadaire en albanais « Koha Javore » reçoit 100 000 euros chaque année.

¹⁰⁴ Rapport étatique, p. 115.

¹⁰⁵ Rapport étatique, p. 114.

¹⁰⁶ Gouvernement du Monténégro, « Montenegro adopts first media strategy for 2023-2027 to enhance the environment for professional journalism », 19 octobre 2023 : <https://www.gov.me/en/article/montenegro-adopts-first-media-strategy-for-2023-2027-to-enhance-the-environment-for-free-and-professional-journalism>.

¹⁰⁷ Rapport étatique, p. 117.

105. En ce qui concerne les médias privés, TV Teuta, TV Boin et Radio Elita diffusent des programmes en albanais et en monténégrin. Outre le portail « Romanet », qui vise à fournir des contenus en monténégrin et en romani et à dénoncer les stéréotypes négatifs, Radio DUX, basée à Tivat, est le seul média de langue croate au Monténégro. Il s'agit d'une initiative privée créée par des personnes appartenant à la minorité croate. Le Conseil des Musulmans publie plusieurs magazines et revues. Hrvatski Glasnik est un journal de la minorité croate financé par le Fonds (voir article 5).

106. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont salué le niveau de soutien apporté aux médias des minorités. Certains ont regretté que les horaires de programmes existant depuis longtemps tels que « Mozaiku » aient été modifiés au cours de la période de suivi, ainsi que leur durée, mais étaient généralement satisfaits de la situation actuelle. Comme dans d'autres domaines (voir article 5), les interlocuteurs ont regretté qu'une aussi grande partie des financements destinés aux cultures minoritaires, en l'occurrence aux médias, doive être obtenue au moyen d'appels à projets, notamment dans le cadre du Fonds (voir article 5). Les interlocuteurs ont également souligné la nécessité de proposer des formations spécifiques aux personnes appartenant à des minorités nationales pour leur permettre de devenir journalistes ou professionnels des médias en vue de parvenir à une représentation proportionnelle dans les services médiatiques publics. Les représentants de la minorité albanaise ont indiqué que malgré la diversité et l'ampleur du secteur médiatique albanais, de nombreux médias privés ou commerciaux publiant en albanais avaient du mal à survivre. Ils ont également demandé que le radiodiffuseur national crée une chaîne réservée à la diffusion de programmes sur les minorités nationales et dans les langues minoritaires.

107. Le Comité consultatif rappelle que « le fait qu'il existe des journaux, des stations de radio, des chaînes de télévision ou des médias électroniques utilisant des langues minoritaires a une valeur très emblématique pour les minorités nationales, en particulier pour celles qui sont numériquement moins nombreuses. Ces médias permettent non seulement aux personnes appartenant aux minorités nationales d'accéder à l'information, mais aussi de renforcer la visibilité et le prestige de ces langues qui apparaissent comme des outils actifs de communication. En particulier, ils peuvent jouer un rôle important pour les personnes appartenant aux minorités nationales dispersées en raison, notamment, d'une mobilité accrue, en ce qu'ils permettent de communiquer et de garder le contact malgré l'éloignement »¹⁰⁸. Le Comité consultatif rappelle l'importance du rôle joué par les médias dans l'intégration sociale et souligne qu'une scène médiatique active et diversifiée, y compris dans les langues des minorités nationales, peut considérablement influencer le sentiment d'appartenance et de participation des personnes appartenant aux minorités nationales.

108. Le Comité consultatif salue l'ampleur et la portée des médias en albanais et dédiés aux minorités nationales au Monténégro, aux niveaux national et local, tant pour les contenus en langues minoritaires que pour ceux qui font connaître la contribution historique et culturelle des minorités nationales et des personnes qui leur appartiennent à la société monténégrine. À cet égard, le Comité consultatif encourage également l'intégration de programmes relatifs aux minorités dans la programmation générale, car elle répond à l'objectif plus large de sensibiliser à la présence des minorités nationales et de promouvoir le dialogue interculturel. En outre, il accueille favorablement la création du Fonds pour les médias, qui est censé garantir des financements à certains médias des minorités et qui vise à consolider cette situation, reflet d'un cadre constitutionnel et juridique solide sur les minorités nationales et les médias. Malgré ce contexte positif dans l'ensemble, le fait que la langue romani reste absente des médias radiodiffusés et des médias en général reste préoccupant. Les initiatives privées mises en place pour remédier à cette lacune devraient bénéficier d'un soutien durable.

109. Le Comité consultatif reste d'avis que la pérennité et la prévisibilité des financements sont essentielles pour les médias des minorités, notamment parce que la viabilité commerciale peut être difficile à atteindre pour les groupes numériquement moins importants. Ce besoin de clarté est encore plus grand compte tenu de l'augmentation des coûts des matières premières et de l'énergie en 2022-2023. En outre, la stabilité financière offerte par le nouveau Fonds pour les médias reste à déterminer. Le modèle adopté en 2014 pour l'hebdomadaire albanais permet une plus grande certitude, même s'il n'est pas ajusté en fonction de l'augmentation des coûts ou de l'inflation. Le Comité consultatif souhaiterait que le recrutement et la formation de journalistes et d'autres professionnels des médias appartenant à des minorités nationales fassent l'objet d'une plus grande attention en tant qu'élément essentiel de la Stratégie relative aux médias à l'avenir, notamment par l'adoption de mesures positives destinées aux groupes particulièrement défavorisés et aux personnes qui maîtrisent des langues minoritaires. D'autres échanges

¹⁰⁸ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 4, paragraphe 69.

avec les États voisins et les représentants des minorités nationales pourraient être organisés afin d'échanger des bonnes pratiques à cet égard.

110. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à revoir le fonctionnement du Fonds visant à encourager le pluralisme et la diversité des médias en vue de l'améliorer au fil du temps, et à assurer la stabilité des financements pour les médias en langues minoritaires. Les autorités devraient étudier les possibilités de mise en place de mesures positives pour promouvoir le recrutement et la formation de professionnels des médias et de journalistes appartenant à des minorités nationales et parlant des langues minoritaires.

Article 10 de la Convention-cadre

Usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités publiques

111. La législation relative à l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités publiques n'a pas changé. Le seuil de 5 % pour assurer l'usage officiel des langues minoritaires dans les communes, qui a déjà été salué par le Comité consultatif, est toujours en vigueur¹⁰⁹. En pratique, les droits garantis à l'article 10 s'appliquent uniquement aux personnes appartenant à la minorité albanaise ou à la minorité rom ou égyptienne qui parle albanais, qui peuvent utiliser cette langue dans les communications avec les autorités locales de Tuzi/Tuz, Plav/Plavë et Ulcinj/Ulqin. Les autorités locales de Tuzi/Tuz ont informé le Comité consultatif qu'elles menaient leurs affaires courantes en albanais et pouvaient même délivrer des documents personnels officiels en albanais (voir article 11), mais que le ministère de l'Intérieur et d'autres ministères pouvaient demander une traduction en monténégrin de ces documents et des décisions prises par la commune. À Gusinje/Guci, l'albanais et le bosniaque sont les langues minoritaires d'usage officiel. Conformément à la Constitution, les alphabets cyrillique et latin ont le même statut juridique. Cependant, le Défenseur des droits humains et des libertés a indiqué qu'il recevait des plaintes provenant notamment de personnes s'identifiant comme Serbes concernant l'absence de documents ou de communications en alphabet cyrillique.

112. Selon les autorités, compte tenu des seuils, de l'importance numérique de la minorité rom et de l'absence de standardisation de la langue romani, la communication avec les autorités publiques en romani n'est assurée nulle part au Monténégro, à l'oral comme à l'écrit. En outre, en ce qui concerne la justice, les autorités indiquent qu'il n'y a pas d'interprète assermenté en langue romani, car aucun candidat ayant répondu à l'appel à candidatures ne convenait. Un nouvel appel à candidatures est prévu pour combler cette lacune, et sera diffusé plus largement¹¹⁰. En décembre 2023, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a appelé les autorités monténégrines à élaborer une stratégie pour la promotion du romani et à faire en sorte que cette langue soit utilisée par les autorités judiciaires et administratives dans les territoires où les locuteurs du romani sont présents en nombre suffisant¹¹¹.

113. Le Comité consultatif se dit à nouveau satisfait du cadre législatif en vigueur et de l'utilisation concrète de l'albanais en particulier. La situation concernant le romani est regrettable, et il convient d'agir de manière concertée pour achever le processus de standardisation (voir aussi l'article 14) et élaborer une politique cohérente visant à promouvoir la langue afin qu'elle puisse être utilisée avec les autorités publiques dans la pratique. Le Comité consultatif se fait également l'écho des conclusions du Comité d'experts, selon lesquelles il incombe aux autorités locales de permettre l'utilisation du romani dans les relations avec elles lorsqu'il existe un nombre important de locuteurs du romani, notamment en recrutant des Roms à des fonctions publiques (voir article 15). Il salue donc la persistance des autorités à chercher à employer un interprète assermenté en langue romani, mais elles devraient envisager de proposer une formation à cette fin de manière proactive et de soutenir la formation des candidats intéressés. Rappelant les droits garantis à l'article 10, paragraphe 2 de la Convention-cadre, qui demande aux États parties de faciliter activement l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts officiels avec les autorités locales afin de prendre en compte la diversité linguistique du pays par la promotion effective du plurilinguisme, le Comité consultatif souligne également la nécessité de garantir l'utilisation des différents alphabets.

114. Le Comité consultatif appelle les autorités à avancer dans la standardisation du romani afin que cette langue puisse être utilisée dans les contacts avec les autorités locales. À cet égard, les autorités devraient encourager les communes à recruter activement des personnes appartenant à des minorités nationales pour leurs compétences linguistiques, en particulier des Roms. Les autorités devraient également veiller à ce qu'il y ait un nombre suffisant d'interprètes assermentés disposant des compétences nécessaires, notamment en offrant des possibilités de formation à cette profession.

¹⁰⁹ Comité consultatif de la Convention-cadre, troisième Avis sur le Monténégro, paragraphe 110.

¹¹⁰ Informations supplémentaires reçues le 8 janvier 2024.

¹¹¹ [Recommandation CM/Rec\(2023\)5 du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par le Monténégro](#), 13 décembre 2023. Voir aussi : [Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Sixième rapport concernant le Monténégro](#), 16 juin 2023, ch. 2.4.2.

Article 11 de la Convention-cadre

Signalisation et indications topographiques en langues minoritaires

115. La loi régissant l’affichage des indications topographiques n’a pas changé depuis le dernier cycle de suivi. Par conséquent, dans les régions où les personnes appartenant à des minorités nationales représentent au moins 5 % de la population selon les résultats des deux derniers recensements, les langues minoritaires et les alphabets des langues minoritaires peuvent être utilisés dans les indications topographiques et autres. Les autorités indiquent que cette disposition s’applique à Tuzi/Tuz, Ulcinj/Ulqin, Gusinje/Guci et Plav/Plavë, ainsi qu’à Bar/Tivar, Rožaje/Rozhajë et dans une moindre mesure à Tivat (pour le croate). Il n’existe pas d’indications topographiques en romani.

116. Les représentants de la minorité albanaise ont réalisé une étude sur les indications topographiques dans les régions où la minorité albanaise est présente en nombre substantiel. Ils ont constaté de nombreuses défaillances et notamment des panneaux de signalisation écrits uniquement en monténégrin, qu’ils ont signalés aux autorités. Ils ont également regretté l’absence de sanctions en cas de non-respect des règles relatives à l’affichage d’indications dans les langues minoritaires et ont mentionné une étude réalisée par le Conseil national albanais à cet égard, qui fait état de plusieurs lacunes.

117. Le Comité consultatif rappelle que les indications topographiques dans les langues minoritaires contribuent à la préservation du patrimoine linguistique et culturel local et à une meilleure connaissance des minorités nationales locales par l’ensemble de la population, en véhiculant un message selon lequel des personnes appartenant à différentes communautés partagent harmonieusement un même territoire¹¹². Le Comité consultatif salue donc l’approche des autorités monténégrines, qui ont établi un seuil peu élevé pouvant être interprété de manière souple par les communes, par exemple lorsque la part de la population est passée sous ce seuil. Cette approche devrait être maintenue à la suite de la publication des résultats du nouveau recensement. Cependant, le Comité consultatif estime que la mise en place de signalisation en romani pourrait contribuer à renforcer la visibilité et le prestige de cette langue dans la vie publique. Les autorités locales et les autres autorités concernées doivent être activement mobilisées pour combler les lacunes en matière d’affichage des indications topographiques en albanais, en collaboration avec les représentants de la minorité albanaise et en s’appuyant sur l’étude du Conseil national albanais.

118. Le Comité consultatif encourage les autorités à conserver leur approche souple actuelle relative à l’affichage des indications topographiques, notamment le seuil peu élevé, et à continuer de faire preuve de souplesse dans l’application de ce droit à la suite de la publication des résultats du nouveau recensement.

Article 12 de la Convention-cadre

Éducation interculturelle

119. Le rapport étatique ne contient pas d’informations concernant l’enseignement des cultures, des histoires et des identités des minorités dans les programmes scolaires. Lors de la visite, les autorités ont mentionné quelques bonnes pratiques, telles que l’organisation d’un voyage à Auschwitz pour un certain nombre d’élèves dans le cadre de l’enseignement de l’histoire et l’organisation d’événements dans les écoles à l’occasion de la Journée de la langue romani, de la Journée internationale des Roms et de la Journée de commémoration des victimes roms de l’Holocauste. Le Comité consultatif a également appris pendant sa visite que dans les faits, la situation n’avait pas évolué depuis son dernier avis¹¹³, et que la responsabilité de l’éducation interculturelle reposait en réalité sur les enseignants. En effet, 20 % du programme scolaire (c’est-à-dire un jour par semaine) sont réservés à des contenus ouverts et peuvent être utilisés pour des enseignements sur la culture locale, tels que les cultures, les histoires et les langues des minorités nationales ainsi que les personnalités importantes appartenant à ces minorités. Les autorités ont indiqué que les enseignants bénéficiaient de conseils et d’une formation pour mettre en œuvre cette partie du programme de manière adéquate.

120. Les représentants des minorités se sont dits préoccupés par le fait que ces 20 % de contenus ouverts relatifs à l’article 12 de la Convention-cadre, à savoir l’éducation aux cultures, aux histoires, aux langues

¹¹² Voir aussi Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 3](#), Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001, paragraphes 65 à 67.

¹¹³ Comité consultatif de la Convention-cadre, troisième Avis sur le Monténégro, paragraphe 121.

et aux identités des minorités nationales, restaient définis au cas par cas et dépendaient du bon vouloir des enseignants, et que, par conséquent, il était pratiquement impossible pour les autorités de garantir l'application de la loi (qui est tributaire de ces 20 %). Ils ont également établi un lien entre ces lacunes et le manque d'enseignants appartenant à des minorités nationales, qui seraient selon eux plus attentifs à l'inclusion de ce type de contenus. Les représentants des minorités, en particulier des minorités bosniaque et croate, ont indiqué que cette partie du programme devrait également couvrir l'enseignement des langues minoritaires. Des interlocuteurs ont également souligné que les connaissances sur l'Holocauste des Roms étaient insuffisantes dans les manuels scolaires et dans la société en général¹¹⁴. Les interlocuteurs du Comité consultatif se sont dits préoccupés par le déclin de la connaissance de la langue d'État chez les élèves de la minorité albanaise, ce qui leur pose des difficultés pour poursuivre des études universitaires.

121. Comme nous le verrons plus loin (voir article 14), le système « bilingue » monténégrin établit deux programmes dans des langues différentes enseignés dans une même école, qui ont le même contenu, mais qui sont dispensés dans des langues différentes. Les élèves suivant un enseignement en albanais doivent apprendre le monténégrin. Des personnes appartenant à la minorité albanaise, notamment des représentants des parents d'élèves d'une école bilingue albanais/monténégrin, et les autorités locales ont indiqué qu'il avait été décidé au niveau central de ne plus promouvoir les cours d'albanais facultatifs pour les élèves qui suivent un enseignement en monténégrin. Selon elles, si l'on permettait à ces cours d'exister, cela enrichirait les échanges dans les écoles et renforcerait le dialogue interculturel. Bien que les autorités contestent le fait qu'une telle décision a été prise, il devrait également être possible d'utiliser les 20 % de contenus ouverts du programme pour enseigner l'albanais aux élèves qui suivent un enseignement en monténégrin. À cet égard, le Comité consultatif rappelle qu'un bilinguisme ou plurilinguisme généralisé est non seulement une condition préalable à la mise en œuvre de la législation pertinente (article 10), mais sera également profitable au développement socio-économique et à la cohésion de la société. De même, les approches plurilingues de l'éducation sont également essentielles pour assurer une éducation inclusive¹¹⁵. Le Comité consultatif estime par conséquent que les écoles devraient avoir les moyens d'enseigner l'albanais aux élèves qui suivent un enseignement en monténégrin, et que l'introduction d'autres langues minoritaires dans les 20 % de contenus ouverts du programme serait bénéfique de ce point de vue.

122. De plus, bien que le Comité consultatif ait reçu des informations positives sur les interactions entre les élèves scolarisés dans différentes langues dans ces établissements « bilingues » (à Ulcinj/Ulqin), il a également entendu que davantage pouvait être fait pour promouvoir les contacts réels au-delà de la barrière linguistique. Le Comité consultatif rappelle que « l'éducation est l'un des principaux outils d'intégration et de cohésion sociale et devrait faire partie intégrante des politiques d'intégration » ; c'est « l'un des moyens les plus efficaces pour favoriser le contact et la compréhension interculturels ainsi qu'un sentiment partagé d'identité citoyenne »¹¹⁶. Il estime que la tolérance et le respect de la diversité doivent être enseignés comme une matière en classe, mais aussi vécus en classes communes chaque fois que cela est possible, et qu'ils s'appuient sur l'acceptation respectueuse des différentes cultures et langues présentes dans les établissements. Le Comité consultatif rappelle à nouveau que « le manque de connaissance de la (des) langue(s) officielle(s) peut limiter les possibilités de participation sur un pied d'égalité à la société, d'accès à l'enseignement supérieur et d'accès à l'emploi. [...] Il importe par conséquent que les établissements où l'enseignement est assuré dans une langue minoritaire fassent en sorte que les élèves acquièrent une maîtrise suffisante de la (des) langue(s) officielle(s)¹¹⁷ ». De même, « il est particulièrement important que [ces mesures] aillent de pair avec des mesures visant à protéger et développer les langues des minorités »¹¹⁸, et dans ce sens, « [l]e Comité consultatif encourage le développement de modèles d'enseignement bilingue ou plurilingue dans le cadre du programme scolaire obligatoire », notamment grâce à des approches à double vecteur et à l'éducation plurilingue¹¹⁹. De plus, outre les bénéfices cognitifs importants qu'ils apportent aux personnes concernées, cette éducation et ces modèles d'enseignement ouverts aux élèves de tous les groupes linguistiques, qu'ils soient minoritaires ou majoritaires, peuvent contribuer à la compréhension et à la coopération interculturelles¹²⁰.

¹¹⁴ Romanet, « The Holocaust against Roma is still in the shadow of history textbooks in Montenegro », 28 octobre 2023 : <https://romanet.me/vijesti/19859/> ; voir aussi : Romanet, « Baftijari: Information about the suffering of Roma to be found in school textbooks » : <https://romanet.me/vijesti/baftijari-informacije-o-stradanju-roma-da-se-nadu-u-skolskim-udzbencima/>.

¹¹⁵ [Recommandation CM/Rec\(2022\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'importance de l'éducation plurilingue et interculturelle pour la culture de la démocratie](#) (adoptée le 2 février 2022).

¹¹⁶ OSCE HCMN, Lignes directrices de Ljubljana, Ligne directrice 44, p.54.

¹¹⁷ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 3, paragraphe 80.

¹¹⁸ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 3, paragraphe 79.

¹¹⁹ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 3, paragraphe 81.

¹²⁰ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 3, paragraphe 72.

123. Malgré les initiatives positives prises par de nombreux enseignants pour organiser des activités extrascolaires visant à promouvoir le dialogue interculturel, ces activités ne bénéficient pas d'un soutien, d'orientations et d'un contrôle suffisants de la part des autorités, et elles ne sont pas systématisées dans les programmes et dans l'organisation des écoles pour combler les éventuels clivages dans ces établissements « bilingues ». De même, compte tenu du déclin de la connaissance du monténégrin chez certains élèves signalé par les interlocuteurs, et dans un contexte où le dialogue interculturel doit être renforcé, il est nécessaire de veiller à ce que la connaissance du monténégrin soit suffisante pour permettre une participation effective à la société et à ce que l'albanais soit valorisé et donc appris également par la majorité.

124. De l'avis du Comité consultatif, et compte tenu du nombre de stéréotypes qui semblent persister concernant les différentes minorités nationales, il est manifestement nécessaire de renforcer et de systématiser l'éducation interculturelle – notamment les contenus qui enseignent aux élèves la contribution des personnes appartenant à des minorités nationales à l'histoire, à la culture et à la société contemporaine monténégrine. Les 20 % de contenus ouverts du programme sont une initiative positive qui permet aux écoles de refléter la nature des territoires dont viennent les élèves ; cependant, ils doivent être accompagnés d'une formation des enseignants chargés de les mettre en œuvre. De même, bien qu'il soit compréhensible que l'accent soit mis sur la culture locale, les élèves devraient acquérir une connaissance générale des minorités nationales dans l'ensemble du pays ; par exemple, les personnes qui vivent dans une région majoritairement croate devraient également acquérir des connaissances sur la minorité nationale albanaise, et inversement. De plus, les élèves qui vivent dans des régions où aucune minorité n'est majoritaire en nombre devraient apprendre l'histoire, les cultures et les identités des minorités nationales. Ces 20 % du programme devraient également permettre d'exposer les élèves aux langues minoritaires et de les familiariser avec ces langues.

125. En outre, l'approche actuelle soulève des questions concernant l'intégration du romani et des cultures et des histoires roms dans l'enseignement, étant donné que les personnes appartenant à la minorité rom ne vivent pas dans des aires d'implantation traditionnelles et ne sont présentes en nombre substantiel dans aucune région, contrairement aux autres minorités. Le problème est le même pour les personnes appartenant à la communauté égyptienne. Le Comité consultatif fait également référence à la Recommandation (2020)² du Comité des Ministres sur « l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques » et souligne l'importance de sa mise en œuvre dans tout le pays, notamment en ce qui concerne l'approche participative de l'élaboration et de la révision des matériels pédagogiques et l'intégration d'informations sur l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans l'ensemble du programme¹²¹. Par conséquent, le Comité consultatif considère que le Monténégro ne dispose pas d'une approche globale de la question de l'éducation interculturelle. Il convient de déployer des efforts supplémentaires pour respecter l'objectif stratégique et le principe de l'interculturalisme au Monténégro et faire de ces principes une réalité (voir article 6).

126. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer une formation systématique et de qualité des enseignants sur l'utilisation des 20 % de contenus ouverts du programme concernant les cultures, les langues, les histoires et les identités des minorités nationales. Les enseignants qui travaillent dans des écoles situées en dehors de régions où les personnes appartenant à des minorités nationales sont majoritaires en nombre devraient faire l'objet d'une attention particulière, et les autorités devraient veiller à ce que ces éléments soient présents dans les programmes et dans les matériels pédagogiques en mettant en place une approche stratégique de ce sujet. Les autorités devraient donner des orientations aux écoles concernant les activités scolaires et extrascolaires visant à promouvoir le dialogue interculturel, notamment entre les élèves qui suivent un enseignement en albanais ou en monténégrin.

127. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à promouvoir plus efficacement les possibilités d'apprentissage de la langue d'État parmi les personnes appartenant à des minorités nationales et de l'albanais parmi les personnes appartenant à d'autres communautés dans les régions où l'albanais est utilisé officiellement, en tant que moyen de promouvoir l'intégration de la société dans son ensemble grâce au système éducatif formel.

¹²¹ [Recommandation CM/Rec\(2020\)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques](#), adoptée le 1^{er} juillet 2020.

Égalité d'accès des Roms et des Égyptiens à l'éducation

128. D'après les informations obtenues, la précédente Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens 2016-2020 a eu une incidence positive sur l'accès des élèves roms et égyptiens à l'éducation. L'un des objectifs stratégiques de la nouvelle Stratégie (2021-2025) est d'améliorer encore l'accès à l'éducation, notamment grâce à l'éducation préscolaire, à l'achèvement de l'éducation primaire et secondaire et à l'inscription dans l'enseignement supérieur. Les manuels scolaires sont fournis gratuitement aux élèves roms et égyptiens dans les écoles primaires et un camp d'hiver/d'été de sept jours est organisé pour les élèves les plus brillants afin de motiver les élèves à obtenir de meilleurs résultats. Ces initiatives offrent également des possibilités supplémentaires d'amélioration des connaissances du romani. Un certain nombre de bourses d'enseignement secondaire et supérieur sont attribuées, d'un montant de 60 euros par mois pour les élèves du secondaire et de 150 euros par mois pour les étudiants de l'enseignement supérieur. En outre, des médiateurs sont employés pour lutter contre le décrochage scolaire et sont intégrés au système éducatif formel depuis l'année scolaire 2018-2019. Au total, 20 médiateurs sont employés à Podgorica, Nikšić, Bar/Tivar, Berane, Ulcinj/Ulqin, Herceg Novi et Tivat. En collaboration avec l'ONG « Mladi Romi », plusieurs mentors (enseignants) ont été embauchés pour travailler dans les établissements d'enseignement secondaire et primaire. Des services limités de transport gratuit sont également assurés, et du matériel de sensibilisation ciblant diverses populations roms a été distribué en monténégrin, en romani et en albanais. Pour aider les familles à assurer la poursuite de la scolarité grâce à l'enseignement à distance pendant la pandémie, 100 smartphones ont été distribués à des élèves roms et égyptiens dans des écoles de tout le pays. Du matériel imprimé a également été distribué grâce à une coopération avec des organisations internationales.

129. Au niveau préscolaire, le nombre d'élèves appartenant aux minorités rom et égyptienne inscrits est resté globalement stable au cours de la période de suivi, avec 200 enfants inscrits dans tout le Monténégro¹²². Au niveau primaire, le nombre d'enfants inscrits a connu une augmentation modeste, passant de 1 793 en 2018-2019 à 1 856 en 2021-2022¹²³. Au niveau secondaire, le nombre d'élèves inscrits a également augmenté légèrement, passant de 135 en 2018-2019 à 174 en 2020-2021¹²⁴. Dans l'enseignement supérieur, on ne constate pas une telle progression, avec 27 étudiants inscrits en 2018-2019 contre 17 en 2020-2021. Les données de la Stratégie montrent en outre que l'écart de niveau d'éducation entre les hommes et les femmes est en baisse chez les jeunes par rapport aux personnes plus âgées : 36,6 % des jeunes femmes roms n'ont reçu aucune éducation (contre 43,2 % des femmes roms), contre 20,7 % des jeunes hommes roms (contre 22,6 % en moyenne pour tous les groupes d'âge)¹²⁵. Les résultats du recensement devraient montrer si ces réductions sont influencées par une baisse générale du nombre de personnes roms dans le pays, ou si elles sont le résultat des mesures prises.

130. Selon l'UNICEF et les données de la Stratégie, seulement 16 % environ¹²⁶ des enfants roms et égyptiens fréquentent un établissement préscolaire, alors que l'objectif national est de 95 %. Seulement la moitié environ terminent le cycle d'enseignement primaire, et 3 % seulement achèvent leurs études secondaires. Selon ces mêmes sources, des problèmes pratiques subsistent, notamment parce que les représentants roms et égyptiens ne sont pas suffisamment consultés par le ministère de l'Éducation. En outre, elles indiquent qu'il n'y a pas suffisamment de travailleurs sociaux pour faire le travail de terrain nécessaire afin de cibler les enfants qui ne sont pas scolarisés et assurer leur inclusion.

131. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont salué les progrès accomplis, grâce également aux efforts des ONG. Les représentants égyptiens ont souligné qu'il y avait désormais 135 élèves égyptiens inscrits dans l'enseignement primaire à Tivat, contre cinq seulement en 2005. Cependant, en raison de plusieurs obstacles d'ordre pratique, de nombreuses mesures présentées dans le rapport étatique ne sont pas appliquées en pratique. Par exemple, le transport scolaire permettant de conduire les élèves du quartier de Konik dans les écoles qui leur ont été attribuées par le ministère de l'Éducation n'avait toujours pas été organisé trois mois après la rentrée¹²⁷. Par conséquent, même si les enfants sont inscrits, ils ne vont pas en classe. Un interlocuteur du Comité consultatif travaillant dans une école fréquentée par un grand nombre de Roms a également indiqué qu'en raison du travail saisonnier ou d'autres types d'émigration, certains élèves étaient officiellement inscrits, mais ne venaient pas. Pour assurer la continuité de

¹²² Les données détaillées sont disponibles dans le rapport étatique, p. 28.

¹²³ En 2018/2019, il y avait 936 garçons et 857 filles contre 960 garçons et 896 filles en 2021/2022. Rapport étatique, p. 28.

¹²⁴ Les chiffres pour 2021/2022 n'ont pas été fournis.

¹²⁵ Stratégie 2021-2025, p. 47.

¹²⁶ Stratégie 2021-2025, p. 52.

¹²⁷ Romanet.me, « Romska djeca i nakon dva mjeseca nemaju redovan školski prevoz », 29 octobre 2023 : <https://romanet.me/vijesti/romska-djeca-i-nakon-dva-mjeseca-nemaju-redovan-skolski-prevoz/>.

l'éducation des élèves concernés, l'école ne les désinscrit pas afin de leur permettre de reprendre leurs études plus tard dans l'année scolaire.

132. Le Comité consultatif a également été informé que les bourses fournies étaient relativement sporadiques et rarement versées à temps. Par conséquent, l'éducation constitue une perspective moins attrayante financièrement que le travail, tout du moins à court terme. Un problème en particulier a été soulevé concernant l'enseignement secondaire : les élèves (*vanredni studenti*) scolarisés à temps partiel et/ou qui ne sont pas inscrits dans l'enseignement ordinaire doivent s'acquitter de frais spécifiques, ce qui touche de manière disproportionnée les Roms et les Égyptiens qui passent les examens de dernière année de l'enseignement secondaire. Par conséquent, les élèves roms et égyptiens sont beaucoup moins nombreux à achever ce niveau de scolarité, car ces frais ne sont pas couverts par les bourses ou par d'autres exemptions. Bien que ces frais ne soient pas très importants, leur montant est équivalent à celui des bourses octroyées, ce qui constitue un obstacle réel à la poursuite de l'éducation étant donné que cette quatrième année doit être validée pour achever formellement le cycle d'enseignement secondaire et pouvoir aller à l'université. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que l'exemption ou le financement de ces frais pourraient représenter une grande avancée pour rendre l'enseignement supérieur réellement accessible aux élèves roms et égyptiens. Les autorités reconnaissent d'ailleurs que les Roms et les Égyptiens n'achèvent pas la quatrième année de l'enseignement secondaire : en effet, elles ont mis en place des mesures spéciales pour leur permettre de participer au recensement en tant qu'enquêteurs, en autorisant le recrutement d'enquêteurs roms ayant achevé seulement la troisième année.

133. En ce qui concerne les médiateurs, bien que leur travail soit jugé globalement satisfaisant¹²⁸, les interlocuteurs ont souligné que le ratio d'un médiateur pour 70 élèves posait problème, car il ne permettait pas aux médiateurs d'adopter une approche centrée sur les élèves – compte tenu également du manque de travailleurs sociaux, qui contraint les médiateurs à assumer des tâches supplémentaires qui relèvent normalement des services sociaux. Le Comité consultatif a appris que des progrès avaient été accomplis pour lever certains obstacles à l'éducation des filles roms et égyptiennes, et que la Stratégie contenait des mesures supplémentaires visant à consolider ces progrès. Il a été informé qu'à Bijelo Polje, 12 femmes roms avaient achevé l'enseignement secondaire, dont trois travaillaient comme médiatrices, mais que toutes étaient des modèles auxquels s'identifier, ce qui montre l'importance de faire en sorte que tous les élèves puissent accéder sur un pied d'égalité à l'enseignement secondaire et l'achever, en particulier les femmes roms, qui sont davantage exposées à la discrimination intersectionnelle.

134. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont également soulevé la question de la ségrégation scolaire. Les écoles ont l'obligation légale de ne pas accepter davantage d'élèves une fois qu'elles ont atteint un ratio de 50-50 entre les élèves roms et égyptiens et les autres élèves, mais dans la pratique, cette disposition ne semble pas être respectée. Des cas d'écoles décourageant activement les élèves roms et égyptiens de s'inscrire ont été signalés. Le Comité consultatif a également entendu que les familles roms et égyptiennes se sentaient plus en sécurité dans les écoles qu'elles ou leurs proches avaient fréquentées, plutôt que de devoir être transportées dans d'autres écoles où les élèves pourraient être exposés à des niveaux plus élevés de harcèlement et d'antitsiganisme. La ségrégation spatiale ou en matière de logement contribue à la concentration des élèves roms et égyptiens dans certaines écoles. Par exemple, les interlocuteurs du Comité consultatif ont fait part de problèmes concernant un établissement préscolaire dans le quartier de Konik à Podgorica, qui était fréquenté quasiment exclusivement par des enfants roms et égyptiens. Les interlocuteurs à Konik ont indiqué que depuis la fermeture du camp de réfugiés, les autorités locales de Podgorica n'avaient pas cherché à intégrer les personnes habitant à Konik dans le reste de la ville et laissaient le quartier isolé, sans transports ou autres liens.

135. En vertu de l'article 12, paragraphe 3 de la Convention-cadre, les États parties doivent promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif rappelle que les États doivent prendre des mesures résolues dans des domaines différents mais interdépendants pour garantir le respect de ce droit dans la pratique : en contrôlant les inscriptions à l'école et la fréquentation des établissements ; en assurant l'accès à l'enseignement dans les langues minoritaires ; en supprimant les obstacles physiques à la scolarisation, comme l'absence d'écoles ou de transport dans certaines zones ; en agissant pour renforcer la confiance des parents et des élèves dans le système éducatif ; en contrôlant la scolarisation – taux d'absentéisme et de décrochage, alphabétisation, achèvement de la scolarité, notes, écarts entre les sexes et accès à l'enseignement supérieur et à l'emploi¹²⁹.

¹²⁸ Voir aussi la Stratégie 2021-2025, graphique 28, qui indique que 58,1 % des personnes qui disposent d'un médiateur travaillant dans leur communauté le trouvent « très utile », et que 16,5 % le trouvent utile « dans une certaine mesure ».

¹²⁹ [Comité consultatif de la Convention-cadre. Commentaire thématique n° 1 sur l'éducation.](#), 2 mars 2006, ACFC/25DOC(2006)002, paragraphe 70.

136. Le Comité consultatif salue les efforts des autorités pour améliorer l'accès à l'éducation et les résultats scolaires au cours de la période de suivi, et en particulier les efforts visant à lutter contre les mariages précoces et forcés, qui sont maintenus dans la Stratégie actuelle (voir articles 4 et 6). La grande diversité d'activités témoigne d'un engagement réel à améliorer la situation, qu'il convient de saluer. Les chiffres montrent toutefois une grande disparité entre l'enseignement primaire et les autres niveaux d'enseignement, qui doit amener les autorités à poursuivre leurs efforts pour permettre aux Roms et aux Égyptiens de mettre fin aux cycles de pauvreté et de marginalisation. Dans le même esprit, des efforts devraient être déployés pour faire en sorte que les environnements scolaires soient rassurants pour les élèves roms et égyptiens et adaptés à leurs besoins, et il est essentiel de renforcer les compétences sociales et la confiance en soi des élèves roms et égyptiens. L'enseignement préscolaire est un moyen important d'inclure les enfants dans le système éducatif et renforce également la connaissance de la langue d'État. Il conviendrait donc de prendre davantage de mesures ciblées en collaboration avec les représentants des communautés et les parents afin de sensibiliser à l'importance de l'enseignement préscolaire, notamment grâce à des crèches communautaires qui maintiendraient un certain niveau d'implication des parents.

137. Le niveau d'absentéisme signalé à l'école primaire est préoccupant. Il est également regrettable que le nombre d'élèves dans l'enseignement secondaire ou supérieur n'ait pas beaucoup évolué, malgré certaines des améliorations mentionnées ci-dessus. Le Comité consultatif prend note de l'objectif formulé dans la Stratégie d'augmenter considérablement ces taux de participation – faisant passer le taux d'achèvement de l'enseignement secondaire de 3 % à 20 %, par exemple¹³⁰. Il est important que les bourses soient versées à temps et incitent réellement à poursuivre la scolarité. Ce point est également important pour garantir que les attitudes des parents et des élèves évoluent et valorisent l'éducation, à court et à long terme. L'obstacle financier à la poursuite d'études universitaires (les coûts d'examen) semble prohibitif et a une incidence négative sur les taux d'achèvement de la scolarité. Pour le petit nombre d'élèves actuellement dans cette situation, une mesure positive supplémentaire pourrait être envisagée pour couvrir ces coûts. Il a été démontré qu'il était nécessaire d'augmenter le nombre de médiateurs employés régulièrement et de réduire le ratio d'un à 70 pour permettre à chaque médiateur d'accorder une attention individuelle aux élèves.

138. La ségrégation en matière de logement est à la fois un phénomène connexe et un facteur de la ségrégation scolaire (voir article 15). Le Comité consultatif appelle l'attention des autorités sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires où la ségrégation scolaire, qui était liée à la ségrégation spatiale ou en matière de logement, avait entraîné des violations de la Convention européenne des droits de l'homme, et il souligne, dans le droit fil de cette jurisprudence, que les autorités doivent faire preuve de vigilance et s'assurer que les écoles ne pratiquent pas la ségrégation¹³¹. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par toutes les situations de ségrégation dans les écoles, ce phénomène entraînant de moins bons résultats scolaires pour les enfants roms et égyptiens et perpétuant la séparation des communautés et, par conséquent, la stigmatisation et l'antitsiganisme. Bien que les autorités centrales aient pris des dispositions juridiques pour empêcher de telles situations, leur mise en œuvre remet clairement en question leur efficacité et leur viabilité. Les autorités de la ville de Podgorica devraient donc évaluer attentivement la situation de l'établissement préscolaire à Konik dans cette optique, et faire en sorte que tous les élèves à Konik reçoivent l'éducation de qualité à laquelle ils ont droit. De même, il est extrêmement regrettable que les élèves roms et égyptiens aient manqué plusieurs mois de scolarité faute de transport adéquat.

139. Le Comité consultatif exhorte les autorités à assurer l'accès effectif des étudiants roms et égyptiens à l'enseignement secondaire et universitaire, notamment en couvrant les coûts des examens de la dernière année de l'enseignement secondaire qui les touchent de manière disproportionnée, et à faire en sorte que les bourses soient versées à temps et incitent réellement à rester scolarisé. Un plus grand nombre de médiateurs devraient être embauchés pour remédier au décrochage scolaire et à l'absentéisme persistant et assurer un rythme d'étude régulier et la poursuite des études du primaire au secondaire et du secondaire à l'université. La participation de familles, de personnes et d'organisations roms et égyptiennes devrait être assurée à toutes les étapes de la résolution de problèmes relatifs à l'éducation.

140. Le Comité consultatif demande aux autorités à tous les niveaux de prendre des mesures pour assurer la déségrégation des établissements préscolaires concernés par ce problème et d'organiser des transports vers d'autres établissements en temps utile lorsque cette mesure a été identifiée comme une solution.

¹³⁰ Stratégie 2021-2025, p. 52.

¹³¹ Voir [X et autres c. Albanie](#), (requêtes n° 73548/17 et 45521/19), 31 août 2022. [Szolcsán c. Hongrie](#) (n° 24408/16, 30 mars 2023 ; et [Elmazova et autres c. Macédoine du Nord](#) (requêtes n° 11 811/20 et 13 550/20).

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement des langues minoritaires

141. Les autorités indiquent que lorsque la langue d'une minorité est d'usage officiel, ce qui signifie que les personnes appartenant à des minorités nationales représentent au moins 5 % de la population locale, un enseignement de la langue minoritaire peut être dispensé. Il est également possible d'ouvrir des classes en langue minoritaire avec 50 % du nombre d'élèves normalement nécessaire pour ouvrir une classe. En pratique, l'albanais est la seule langue enseignée dans un format « bilingue » ou autre dans le système éducatif. Ce système « bilingue » permet en effet aux élèves d'étudier soit en monténégrin, soit en albanais. Par conséquent, l'établissement lui-même est bilingue, mais pas l'enseignement. L'enseignement en albanais est assuré aux niveaux préscolaire, primaire et secondaire. Le nombre total d'élèves suivant des cours en albanais au niveau primaire est resté stable¹³². Dans le secondaire, l'albanais était utilisé comme langue d'enseignement dans trois établissements publics en 2021¹³³. Un programme de formation des enseignants en albanais est disponible à l'université de Podgorica¹³⁴. La langue croate est enseignée grâce au soutien extérieur de la République de Croatie, qui emploie un enseignant de cette langue dans la région de Tivat qui donne des cours facultatifs dans les écoles primaires de Kotor et de Tivat.

142. Les interlocuteurs du Comité consultatif appartenant à la minorité albanaise ont fait part de leur satisfaction générale concernant l'enseignement primaire et secondaire en albanais. Pendant sa visite d'un établissement secondaire professionnel d'Ulcinj/Ulqin, le Comité consultatif a appris que les enseignants traduisaient le matériel pédagogique du monténégrin à l'albanais pour l'utiliser en classe, car les manuels scolaires approuvés au Monténégro ne sont pas disponibles en albanais. L'utilisation de manuels scolaires étrangers n'est pas autorisée. Ils ont demandé aux autorités d'assurer la traduction et au moins la publication en ligne de ces manuels afin de faciliter le fonctionnement de l'établissement. Les représentants croates ont salué le soutien apporté par la Croatie, mais ont souligné que le manque de durabilité de l'offre d'enseignement du croate posait problème, compte tenu par exemple du départ du précédent enseignant au milieu de l'année scolaire.

143. Le Comité consultatif rappelle que l'élaboration de matériel pédagogique de qualité est indispensable pour assurer un enseignement de qualité dans les langues minoritaires. Le Comité consultatif regrette donc que l'État ne fournisse pas de traductions en albanais dans l'enseignement secondaire professionnel. Il estime qu'il est important pour la qualité de l'éducation fournie que les enseignants n'aient pas la charge supplémentaire de traduire le matériel pédagogique en plus de leurs responsabilités existantes, et que des solutions pragmatiques et efficaces au regard des coûts pourraient être trouvées à cet égard. Le Comité consultatif rappelle également que la responsabilité d'assurer l'enseignement dans les langues minoritaires incombe en premier lieu à l'État dans lequel vivent les personnes appartenant à des minorités nationales. De même, l'enseignement dans les langues minoritaires devrait être assuré par des moyens durables et prévisibles (voir aussi l'article 5) afin de garantir qu'il promeuve réellement l'identité des minorités nationales et fasse office de rempart contre l'assimilation.

144. Les interlocuteurs albanais se sont également dits préoccupés par l'absence de programmes d'études en albanais dans l'enseignement supérieur, hormis la formation des enseignants. Ils ont affirmé que dans la pratique, cela soulevait plusieurs problèmes. Par exemple, les étudiants qui ont étudié en albanais pendant toute leur scolarité et souhaitent aller à l'université, mais ne souhaitent pas devenir enseignants doivent se rendre à l'étranger pour poursuivre leurs études en albanais, soit en Albanie, soit au Kosovo*. Si ces étudiants souhaitent revenir travailler au Monténégro, ils doivent s'acquitter de frais importants (jusqu'à 2 500 euros) pour faire traduire le programme de leur diplôme en monténégrin en vue de sa validation par le ministère, ainsi que tous les certificats et autres documents demandés. Les interlocuteurs ont exprimé l'espoir que ce problème soit résolu grâce à une plus grande coopération dans le cadre du processus de Berlin¹³⁵ et à la reconnaissance mutuelle des diplômes.

145. Le Comité consultatif a souligné à plusieurs reprises que la continuité de l'offre d'enseignement dans les langues minoritaires devrait aller de l'enseignement préscolaire à l'éducation des adultes et devrait être assurée dans les aires géographiques remplissant les conditions définies à l'article 14. En ce sens,

¹³² 2 620 élèves pour l'année scolaire 2018/2019 et 2 612 élèves en 2021/2022. Rapport étatique, pp. 144 et 146.

¹³³ Rapport étatique, p. 144.

¹³⁴ Rapport étatique, p. 144 et 145.

¹³⁵ Le processus de Berlin a été créé en 2014 pour permettre la coopération à haut niveau entre les hauts représentants officiels de six pays des Balkans occidentaux et leurs homologues des pays d'accueil de ce processus. Il associe également les institutions de l'Union européenne, les institutions financières internationales et la société civile, la jeunesse et les entreprises de la région. Voir : <https://www.berlinprocess.de/en/what-is-the-berlin-process>.

l'enseignement universitaire dans les langues minoritaires est un élément important de la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales à utiliser leurs langues, mais aussi de participer pleinement à la société (voir article 15). Les coûts élevés de la traduction constituent également un obstacle à la pleine participation à la vie publique des personnes appartenant à des minorités nationales, et le Comité consultatif espère que ce problème sera résolu grâce à la coopération régionale.

146. Le Comité d'experts de la Charte des langues régionales ou minoritaires a appelé les autorités monténégrines à introduire l'enseignement du romani, à élaborer une stratégie de formation des enseignants en romani et à fournir du matériel pédagogique dans cette langue¹³⁶. Lors des échanges avec le Comité consultatif, les représentants roms ont regretté que le romani soit toujours absent des programmes scolaires et souligné l'importance d'intégrer les cultures et l'histoire roms dans les programmes (voir article 12), et le Comité consultatif partage leur préoccupation et leur intérêt pour ces questions. Il note également que des problèmes subsistent concernant la standardisation de la langue romani au Monténégro, mais estime que cela ne devrait pas être un obstacle insurmontable à la mise en place d'un enseignement de cette langue aux niveaux préscolaire et primaire, dans le but également de rendre les environnements éducatifs plus accueillants et plus ouverts pour les élèves roms (voir article 12).

147. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à avancer dans la reconnaissance mutuelle des diplômes d'autres universités dans la région et à étudier des moyens d'assurer un enseignement supérieur en albanais dans des domaines autres que la formation des enseignants, notamment grâce à la coopération régionale.

148. Le Comité consultatif demande aux autorités de traduire les manuels scolaires et les autres matériels pédagogiques destinés à l'enseignement secondaire professionnel en albanais et d'assurer leur publication en vue de leur utilisation en classe.

149. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à élaborer une stratégie visant à introduire l'enseignement du romani dans les programmes, en s'appuyant sur une évaluation de la demande auprès des parents précédée par une campagne de sensibilisation aux droits garantis à l'article 14 de la Convention-cadre.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires politiques et publiques

150. Des dispositions précises de l'article 94 de la loi sur l'élection des conseillers et des membres du parlement 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 suffrages¹³⁷. Cette exemption est due à la faible importance numérique de la minorité croate. Il n'existe pas de disposition similaire pour les candidats roms, qui ne bénéficient donc que du seuil de 0,7 %. Au niveau parlementaire, les partis politiques représentent les minorités nationales albanaise, bosniaque et croate et les personnes qui leur appartiennent. Le parlement actuel compte quatre représentants de la minorité albanaise, six représentants bosniaques du parti bosniaque et un représentant croate. En outre, 13 représentants sont directement élus par les partis représentant les Serbes ou les intérêts serbes. Les personnes appartenant à des minorités nationales sont également actives dans d'autres partis politiques – par exemple, l'ancien Premier ministre appartient à la minorité albanaise. Trois membres de l'actuel (44^e) Gouvernement du Monténégro appartiennent également à la minorité albanaise.

151. Il n'y a pas de représentant rom au niveau national, mais au niveau local, un représentant rom (le président du Conseil de la minorité rom) est actuellement élu au conseil municipal de la ville de Podgorica en tant que dirigeant du parti politique rom¹³⁸. Les représentants roms et la société civile en général ont fait part de préoccupations concernant la participation politique des personnes appartenant à la minorité nationale rom, compte tenu du fait qu'elles ne bénéficient pas de mesures positives (par rapport à la minorité croate). Les représentants de la minorité musulmane ont également fait part de la nécessité d'assurer la participation politique effective de leur minorité, car elle n'a actuellement aucun représentant

¹³⁶ [Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Sixième rapport concernant le Monténégro, 2023.](#)

¹³⁷ Comité consultatif de la Convention-cadre, troisième Avis sur le Monténégro, paragraphe 150.

¹³⁸ Radio Free Europe, « Prvi romski parlamentarac u Crnoj Gori: Ja sam promjena », 16 novembre 2023, <https://www.slobodnaevropa.org/a/politi%C4%8Ddar-podgorica-crna-gora/32687551.html>.

au parlement, bien qu'elle en ait eu par le passé. Ils ont appelé à adopter une approche différenciée qui tiendrait compte de l'importance numérique relative des différentes minorités nationales, et demandé aux autorités monténégrines d'examiner les bonnes pratiques ailleurs dans la région à cet égard.

152. La participation des femmes à la vie politique est globalement insuffisante au Monténégro : une analyse montre que 13 % seulement des maires ou des présidents de communes sont des femmes ; en 2022, 27 % seulement des députés étaient des femmes, malgré un quota de 30 % en vigueur sur les listes électorales. Les femmes sont généralement sous-représentées au gouvernement¹³⁹. Compte tenu de ce problème général, le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par le fait que les voix des femmes appartenant à des minorités nationales ne sont pas réellement entendues dans la vie publique, et que leurs besoins et intérêts ne sont donc pas pris en compte par les décideurs. Cette situation est particulièrement inquiétante, car elle contribue au manque de représentativité des genres dans les conseils des minorités, étant donné que la moitié des membres de chaque conseil sont censés être nommés de droit.

153. La représentation proportionnelle dans l'administration publique est un droit constitutionnel, mais les personnes appartenant à des minorités nationales continuent d'être sous-représentées. Une étude réalisée en 2019-2020 montre que les Serbes constituent 18,8 % de l'administration publique, contre 2 % pour les Musulmans, 14,2 % pour les Bosniaques, 6,4 % pour les Albanais, 1,2 % pour les Roms, 0,8 % pour les Croates et 0,3 % pour les Égyptiens. Les Monténégrins constituent 51,1 % de l'administration publique¹⁴⁰. Le Comité consultatif rappelle à cet égard que « [l']administration publique devrait, dans toute la mesure du possible, refléter la diversité de la société. Cela suppose d'encourager les États Parties à identifier des moyens de promouvoir le recrutement de personnes appartenant à des minorités nationales dans le secteur public, y compris dans l'appareil judiciaire et les organes d'application de la loi. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique peut également aider cette dernière à mieux répondre à leurs besoins » (voir aussi article 6)¹⁴¹. Il convient également d'assurer le suivi permanent et régulier de ce droit constitutionnel. Le Comité consultatif salue l'augmentation du nombre de personnes appartenant à la minorité rom employées dans l'administration publique par rapport au cycle précédent (ce chiffre s'élevait alors à 0,02 %). Il observe toutefois que cette enquête repose sur un échantillon et non sur des données couvrant l'ensemble de l'administration publique, et que les données n'indiquent ni les domaines dans lesquels ces personnes travaillent, ni leur niveau professionnel. Le Comité consultatif regrette que ces données ne soient pas recueillies de manière plus systématique.

154. Le Comité consultatif rappelle que « [l]a participation des personnes appartenant à des minorités nationales au processus électoral est essentielle pour permettre à ces minorités d'exprimer leurs avis lors de la conception de mesures législatives et de politiques publiques les concernant »¹⁴². De même, les États parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités, y compris des femmes et des jeunes. Il rappelle aussi que « lorsque les lois électorales prévoient un quorum, l'impact potentiellement négatif de celui-ci sur la participation des minorités nationales au processus électoral doit être dûment pris en compte »¹⁴³.

155. Malgré les préoccupations déjà exprimées par le Comité consultatif concernant la discrimination potentielle engendrée par la non-extension des mesures positives dont bénéficie la minorité croate à la minorité rom, qui a une importance numérique semblable, la loi électorale n'a pas été modifiée. Les personnes appartenant à la minorité rom sont exposées à de sérieux problèmes socio-économiques et à une discrimination systémique (voir articles 4 et 15) et sont en parallèle privées d'une représentation au parlement qui pourrait permettre de remédier à ces problèmes profonds. Les autorités se sont dites prêtes à s'attaquer à ce problème à la suite des résultats du prochain recensement (voir article 3). Le Comité consultatif salue cette intention et espère qu'elle portera ses fruits dans un avenir proche, étant donné que l'exclusion des Roms de la sphère politique de fait et de droit est intenable.

156. Le Comité consultatif exhorte de nouveau les autorités à étendre les mesures positives en ce qui concerne les seuils électoraux s'appliquant aux minorités nationales moins nombreuses numériquement, en particulier aux Roms, afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement.

¹³⁹ Anđela Mićanović, Centre pour la démocratie et les droits humains (CEDEM), « Analyse de la participation des femmes à la vie politique au Monténégro de 2006 à aujourd'hui », 2022, pp. 13 et 14 : <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2022/12/ANALIZA-RODNE-DISKRIMINACIJE-NA-POLITICKOJ-SCENI-CRNE-GORE.pdf>.

¹⁴⁰ Rapport étatique, p. 148.

¹⁴¹ Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif sur 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 120.

¹⁴² Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 2, paragraphe 80.

¹⁴³ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 2, paragraphe 82.

157. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales soient effectivement représentées dans l'administration publique.

Conseils des minorités nationales

158. Il y a toujours six conseils des minorités nationales pour les minorités reconnues, qui reçoivent chacune 100 000 euros par an pour leurs activités. Leurs principales compétences n'ont pas évolué depuis le précédent Avis¹⁴⁴. Le statut des conseils reste flou, malgré la recommandation précédente du Comité consultatif. Ils ne sont ni des institutions publiques ni des ONG, ce qui leur pose certains problèmes lorsqu'ils demandent des subventions ou d'autres types de financements pour compléter le montant fixe versé par l'État. Les interlocuteurs indiquent que les conseils des minorités restent un moyen essentiel de soutenir les personnes appartenant à des minorités nationales. Leur rôle a été souligné à l'occasion de l'entrée en fonction de l'actuel Premier ministre, qui, lors de préparatifs du recensement, a rencontré les présidents de tous les conseils des minorités nationales à plusieurs reprises afin de veiller à ce que leurs préoccupations soient prises en compte¹⁴⁵. En ce sens, le Comité consultatif salue la coordination informelle et la coopération plus générale établie entre les conseils des minorités. Considérant que les mécanismes consultatifs devraient avoir un statut juridique clair, le Comité consultatif regrette qu'aucun progrès n'ait été accompli pour résoudre cette question au cours du cycle de suivi.

159. Les représentants de la communauté égyptienne ont manifesté leur forte volonté de disposer de leur propre conseil de minorité. Ils faisaient auparavant partie du Conseil des Roms, mais cela a changé peu après sa création. Les représentants ont indiqué qu'ils avaient déposé une demande auprès des autorités pour créer un conseil, mais qu'ils avaient été informés qu'il leur fallait 1 500 signatures. Le règlement régissant la création et le fonctionnement des conseils prévoit une exemption pour les minorités nationales représentant moins de 3 % de la population, qui doivent obtenir 500 signatures pour présenter la liste électorale du conseil. De plus, il suffit de cinq membres d'une communauté pour convoquer une assemblée électorale pour la première fois, qui doivent cependant être nommés par 30 personnes chacun afin d'être éligibles¹⁴⁶. Les autorités ont indiqué que la communauté macédonienne les avait également contactées à ce sujet, et en ce qui concerne les Roms et les Égyptiens, elles mettent en garde contre la séparation des communautés bien que la communauté égyptienne soit de son point de vue actuellement exclue des possibilités de financements. Quelles que soient les conditions précises d'établissement d'un conseil, les Égyptiens semblent les remplir et ont manifesté leur ferme volonté de créer un conseil. Étant donné les possibilités que cela pourrait ouvrir tant sur le plan financier que pour assurer un soutien ciblé et une représentation aux Égyptiens, le Comité consultatif saluerait l'instauration d'un dialogue sur cette question à l'initiative des autorités.

160. Le Comité consultatif rappelle qu'[i]l est important de veiller à l'implication de femmes appartenant aux minorités nationales dans les organes de consultation »¹⁴⁷. De même, la diversité au sein des groupes minoritaires, notamment les jeunes appartenant à des minorités nationales, devrait être reflétée dans la composition des conseils. À cet égard, le Comité consultatif renvoie à la Recommandation du Comité des Ministres sur la participation politique active des jeunes issus des minorités nationales, qui contient des lignes directrices utiles pour généraliser la participation des jeunes appartenant à des minorités nationales dans les organes consultatifs et élus¹⁴⁸. Le Comité consultatif salue le travail assidu des conseils des minorités nationales qui, par leur rôle de chef de file, assurent une forte visibilité des minorités au Monténégro dans les médias et dans les relations avec les responsables politiques. Il est toutefois frappant qu'il n'y ait toujours pas de mécanisme pour assurer la parité hommes-femmes dans les conseils, qui restent exclusivement présidés par des hommes et comptent très peu de femmes parmi leurs membres¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Comité consultatif de la Convention-cadre, troisième Avis sur le Monténégro, paragraphe 155.

¹⁴⁵ Romski Savjet [Conseil de la minorité rom], « Drugi krug konsultacije povodom sprovođenja popisa stanovništva koji je zakazan za 30. Novembar », [pas de date] : <https://www.romskisavjet.com/index.php/component/content/article/251-drugi-krug-konsultacije-povodom-sprovođenja-popisa-stanovništva-koji-je-zakazan-za-30-novembar?catid=14&Itemid=157> ; Vijesti.me, « Spajić “sve ispunio”, opozicija traži još dana », 29 novembre 2023 : <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/683787/spajic-sve-ispunio-opozicija-trazi-jos-dana>.

¹⁴⁶ Article 18 des règles relatives à la création d'un conseil de minorité (n° 058/17, 22 septembre 2017).

¹⁴⁷ Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n° 2, paragraphe 111.

¹⁴⁸ [Recommandation CM/Rec\(2023\)9 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation politique active des jeunes issus des minorités nationales](#) (adoptée par le Comité des Ministres le 4 octobre 2023).

¹⁴⁹ Le Conseil national bosniaque compte deux femmes sur 24 membres. Le Conseil national albanais compte quatre femmes sur 29 membres. Le Conseil musulman compte neuf femmes sur 25 membres ; le Conseil serbe compte cinq femmes sur 17 membres ; le Conseil des Roms compte une femme sur 17 membres, et le Conseil croate compte quatre femmes sur 16 membres. Source : informations supplémentaires communiquées par les autorités le 8 janvier 2024.

161. Il est également important que les critères de création d'un organe consultatif tel qu'un conseil de minorité nationale soient clairs et transparents, et que les autorités rendent leurs décisions concernant la création de ce type d'organe en temps utile, en motivant leur choix et en donnant une possibilité de recours. Dans le cas de la communauté égyptienne, il est regrettable qu'il n'y ait pas eu un dialogue plus constructif concernant sa volonté de créer un conseil de minorité nationale, et le Comité consultatif juge préoccupant que les critères de création d'un conseil ne semblent pas avoir été bien respectés dans la pratique, ce qui est également le cas pour la communauté macédonienne (voir aussi l'article 3). Le Comité consultatif estime donc que les autorités devraient activement prendre des mesures pour engager un dialogue à ce sujet.

162. Le Comité consultatif appelle les autorités à engager un dialogue avec les représentants de la communauté égyptienne, y compris leurs organisations, concernant la création d'un conseil de minorité nationale pour cette communauté, à clarifier le statut juridique des conseils des minorités nationales et à mettre en place un mécanisme pour assurer la parité au sein de ces organes ainsi que la participation des jeunes.

Participation des Roms à la vie socio-économique – logement

163. Le logement est également l'une des priorités de la Stratégie 2021-2025, qui comprend un objectif stratégique de réduction de la ségrégation et de la surpopulation en matière de logement. Selon les données figurant dans la Stratégie, certains progrès ont été enregistrés en matière de déségrégation de 2016 à 2020, avec une réduction de 15 % du nombre de Roms et d'Égyptiens vivant dans des quartiers ségrégués. Environ la moitié des terrains sur lesquels vivent des familles roms et égyptiennes leur appartient, tandis que l'autre moitié fait l'objet de différends de différentes natures. Les foyers roms et égyptiens se composent en moyenne de 5,5 personnes. Environ 10 % des foyers roms et égyptiens n'ont pas l'électricité, 11,6 % n'ont pas l'eau courante et 17,8 % n'ont pas de salle de bain¹⁵⁰.

164. Lors de la visite, le Comité consultatif a eu la possibilité de visiter des quartiers où vivent des Roms et des Égyptiens¹⁵¹. La situation du quartier de Bijela Gora et des quartiers voisins à Ulcinj/Ulqin, que le Comité consultatif avait également visités en 2018, reste préoccupante. Un grand nombre de familles vivent sans accès adéquat à l'électricité ou à l'eau courante, sans services de collecte des déchets des autorités locales, dans des baraques faites de bois, de métal et de pneus. De nombreuses personnes ont des problèmes de papiers d'identité, notamment des enfants. La situation en matière de logement et d'accès aux papiers d'identité n'a pas évolué ces cinq dernières années, et les quartiers se sont peut-être même agrandis. En outre, en raison d'un changement de propriétaire, les personnes vivant à Bijela Gora sont menacées d'expulsion.

165. Des problèmes de logement ont été signalés dans tout le pays, et les représentants égyptiens de Tivat ont informé le Comité consultatif de la situation du quartier du « 7 juillet », où 30 familles qui vivent dans des baraques sur des terrains qui ne leur appartiennent pas sont menacées d'expulsion. À Bijelo Polje également, un grand nombre de familles roms vivent dans des logements inaccessibles, près d'une route, bien que de nombreuses personnes âgées y vivent. Ici aussi, la menace de l'expulsion plane. Dans le quartier de Konik à Podgorica, des financements internationaux ont été mobilisés pour fournir des appartements à des personnes qui vivaient auparavant dans des camps de réfugiés. Étant donné que ces appartements ont été fournis il y a cinq ans, les familles se sont agrandies, et il apparaît clairement que les maisons et les appartements ont été agrandis de manière irrégulière pour héberger les nouveaux venus. Cela a donné lieu à la construction de nombreuses baraques adossées aux structures existantes, voire séparées. En outre, le quartier reste coupé du reste de la ville, sans aucun service de transport, ce qui renforce sa ségrégation spatiale. Le Défenseur a également souligné les difficultés particulières rencontrées dans le quartier « Riverside » à Berane, qui a été gravement touché par des inondations en 2022¹⁵².

166. Le Comité consultatif s'inquiète des problèmes graves et persistants rencontrés par les Roms et les Égyptiens pour accéder à un logement convenable et du fait que, dans les cas les plus graves, ces problèmes n'aient pas été résolus au cours des cinq dernières années. La situation à Bijela Gora et l'apathie, voire la négligence active des autorités municipales face aux problèmes de ce quartier nécessite l'intervention des autorités étatiques pour garantir à ces familles la jouissance de leurs droits humains, en

¹⁵⁰ Stratégie pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens 2021-2025, p. 43.

¹⁵¹ Défenseur des droits humains et des libertés, « The Position of Roma and Egyptians in Montenegro through the Prism of the Operations of the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro and the status from field visits », avril 2023, p. 15 : https://www.ombudsman.co.me/img-publications/54/coe%20polozaj%20roma%20i%20egip--ana%20u%20cg%20200x290_eng_for%20website.pdf.

¹⁵² Ibid.

particulier du droit à un logement convenable (voir aussi l'article 4). Bien que la lutte contre la ségrégation et la surpopulation soit bien sûr importante, il est tout aussi important de garantir la sécurité juridique de l'occupation des logements (notamment aux personnes qui vivent sur un terrain depuis longtemps) et l'accès à des services de base tels que l'eau et l'électricité et les transports publics. En cas d'expulsions forcées, menées en dernier ressort et dans le respect des principes du droit international et notamment de l'obligation de consulter les personnes concernées, les autorités doivent fournir un logement alternatif convenable¹⁵³. En général, il semble que le manque de coordination sur cette question entre les autorités locales et nationales empêche l'apport d'une réponse à la hauteur du défi, et que davantage doit être fait pour renforcer la capacité des autorités locales à traiter ce type de problèmes, notamment ce que les interlocuteurs ont appelé la « ghettoïsation » à Konik. Cette situation est le résultat des financements internationaux destinés à la construction de logements sur l'emplacement de l'ancien camp de réfugiés, mais il appartient désormais aux autorités à tous les niveaux, y compris à la commune, de trouver un moyen d'intégrer ce quartier dans la ville de Podgorica.

167. Le Comité consultatif exhorte les autorités à faire de l'accès des Roms et des Égyptiens à un logement convenable une priorité, en particulier dans le quartier de Bijela Gora et ses environs à Ulcinj/Ulqin. Les capacités au niveau local devraient être renforcées, et des financements durables devraient être mobilisés pour permettre aux autorités locales et nationales de coordonner les réponses au logement indécemment de manière efficace, notamment en remédiant aux problèmes de papiers d'identité, en réelle consultation avec les personnes appartenant aux communautés concernées.

Participation des Roms à la vie socio-économique – santé

168. L'un des objectifs stratégiques de la Stratégie 2021-2025 est d'améliorer l'accès aux soins de santé et notamment d'augmenter l'espérance de vie et de réduire la discrimination dans le secteur de la santé. Les données figurant dans la Stratégie montrent que les Roms et les Égyptiens vont rarement à des rendez-vous médicaux (25,6 % indiquent qu'ils y vont deux fois par an et 27,9 % qu'ils y vont rarement)¹⁵⁴, en grande partie à cause de la discrimination de la part des professionnels de santé, et que les femmes font généralement état de davantage de problèmes de santé que les hommes¹⁵⁵. L'espérance de vie des Roms et des Égyptiens en 2020 était de 55,9 ans, soit quatre ans de moins qu'en 2018 et 20 ans de moins que la moyenne monténégrine¹⁵⁶. La Stratégie vise à l'augmenter de trois ans d'ici à 2025. Le rapport étatique présente en outre les nombreuses activités menées pour fournir aux Roms et aux Égyptiens des soins de santé adéquats, notamment des échographies, des examens gynécologiques et d'autres interventions ciblant spécifiquement les femmes roms et égyptiennes, ainsi que des campagnes de vaccination contre la rougeole, les oreillons et la rubéole et la poliomyélite¹⁵⁷. Des médiateurs sanitaires ont également été mis en place – trois sont employés à Podgorica, et il est prévu d'en embaucher à Berane et à Nikšić. Il est nécessaire de maîtriser le romani et/ou l'albanais pour être embauché comme médiateur¹⁵⁸.

169. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont notamment fait part des problèmes rencontrés par les femmes roms et égyptiennes, notamment leur réticence à consulter un médecin, et indiqué que des tabous importants continuaient d'influer sur les discussions et le militantisme dans ce domaine. Par exemple, la santé génésique reste taboue dans la communauté, et lors d'une grossesse, les femmes voient souvent un médecin pour la première fois à la naissance d'un enfant. Les interlocuteurs ont également indiqué que les Roms n'étaient pas toujours informés de l'existence des médiateurs sanitaires, car ils n'étaient pas suffisamment visibles, et qu'en raison de leur statut juridique incertain, certains Roms et Égyptiens (voir article 4) devaient payer leurs rendez-vous et prescriptions dont les coûts ont augmenté récemment. Chez les hommes, la prévalence de l'abus de drogue et d'alcool due à la marginalisation socio-économique et la discrimination systémiques est source de préoccupations et nécessite une action de santé publique.

170. Le Comité consultatif s'inquiète de la différence d'espérance de vie des Roms et des Égyptiens par rapport au reste de la population et estime que des efforts coordonnés sont nécessaires pour améliorer la situation. En ce sens, il salue les mesures définies dans la Stratégie, mais il reste à voir si elles sont assez précises pour produire un réel changement. Il salue en particulier la perspective de genre adoptée dans les mesures et la Stratégie, qui tient compte des différentes expériences du système de soins de santé. Il

¹⁵³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, observation générale n° 7 sur les expulsions forcées, 1997, paragraphe 16.

¹⁵⁴ Stratégie 2021-2025, graphique 43, p. 63.

¹⁵⁵ Ibid., p. 62.

¹⁵⁶ Selon l'Organisation mondiale de la santé, l'espérance de vie moyenne au Monténégro est de 75,9 ans. Voir : Organisation mondiale de la santé, Données, Pays, Monténégro : <https://data.who.int/fr/countries/499>.

¹⁵⁷ Rapport étatique, pp. 35 et 37.

¹⁵⁸ Rapport étatique, p. 36.

convient également de remédier à la discrimination de la part des professionnels de santé par des campagnes de sensibilisation aux conséquences de leurs actions. En ce sens, le programme d'embauche de médiateurs sanitaires devrait être étendu à d'autres communes que celles où il est déjà en place ou prévu, et dans ces dernières, leur nombre devrait être augmenté pour reconnaître l'ampleur du défi et donner de la visibilité aux médiateurs dans les communautés où ils travaillent.

171. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer un accès effectif aux soins de santé et à prendre des mesures efficaces pour remédier aux inégalités de résultats de santé subies par les Roms et les Égyptiens, notamment en créant un environnement de soins de santé plus attentif à leurs besoins et accueillant, en particulier pour les femmes, grâce à l'augmentation du nombre de médiateurs sanitaires et à la sensibilisation des professionnels de santé.

Article 18 de la Convention-cadre

Accords bilatéraux

172. Le Comité intergouvernemental mixte du Monténégro et de la Croatie, composé de représentants des deux gouvernements et associant des représentants de la minorité croate au Monténégro et de la minorité monténégrine en Croatie, est en sommeil depuis 2019. Les autorités ont informé le Comité consultatif que des pourparlers avaient été engagés en décembre 2023 concernant le rétablissement de ce Comité. Le Conseil de la minorité croate a informé le Comité consultatif qu'il n'avait pas signé le procès-verbal de la dernière réunion tenue en 2019 et que la Croatie se serait retirée en raison de l'absence de mise en œuvre de plusieurs mesures prévues dans l'accord de création du Comité. Les représentants de la minorité croate ont également informé le Comité consultatif que la Croatie continuait de financer un journal et une station de radio au Monténégro et de mettre à disposition un enseignant chargé de l'enseignement du croate.

173. Il existe également une coopération bilatérale portant sur la régularisation du statut des personnes sans papiers d'identité originaires du Kosovo* (voir article 4), qui semble être au point mort, et il existe également une certaine coopération avec les États dans la région concernant la reconnaissance des qualifications dans le cadre du processus de Berlin (voir article 14). Il existe également une bonne coopération transfrontalière avec la Serbie dans le cadre d'un programme financé par l'Union européenne mis en œuvre dans 14 communes du Monténégro. Ce programme porte sur l'emploi, la mobilité professionnelle et l'inclusion sociale et culturelle au-delà des frontières et vise aussi à promouvoir le tourisme et le patrimoine culturel et naturel¹⁵⁹. De même, un cadre de coopération transfrontalière avec l'Albanie a été mis en place dans le cadre de l'élargissement européen. Il vise également à promouvoir le patrimoine culturel et naturel commun afin d'encourager le tourisme et à développer les économies des deux États d'une manière plus respectueuse de l'environnement¹⁶⁰.

174. Le Comité consultatif estime qu'en sus et sans préjudice des instruments et mécanismes de coopération multilatérale existants, des commissions bilatérales auxquelles participent activement des représentants des minorités nationales peuvent constituer des moyens de partager des informations, des idées et des préoccupations et de promouvoir les droits des personnes appartenant à des minorités nationales. En outre, « [l]a coopération transfrontalière peut favoriser la tolérance et la prospérité, renforcer les relations interétatiques et encourager le dialogue sur les questions relatives aux minorités »¹⁶¹. En ce sens, l'engagement actif du Monténégro à rétablir le Comité intergouvernemental mixte serait une mesure positive. En outre, la mise en place d'autres accords de ce type avec d'autres États dans la région pourrait être bénéfique pour la protection des minorités au Monténégro.

175. Le Comité consultatif encourage les autorités à relancer la commission bilatérale avec la Croatie avec la participation de représentants de la minorité croate et à nouer également le dialogue avec d'autres pays de la région sur des questions d'intérêt commun.

¹⁵⁹ Commission européenne, « The IPA II Cross-border Cooperation Programme Serbia–Montenegro 2014-2020 » : https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/15-years-successful-cross-border-cooperation-between-montenegro-and-serbia_en?s=225. Voir aussi : Commission européenne, Action Document for : Cross-border cooperation programme Serbia – Montenegro for 2021-2027 : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/C_2022_3597_F1_ANNEX_EN_V1_P1_1970069.PDF.

¹⁶⁰ Commission européenne, Action Document for : cross-border cooperation programme Montenegro – Republic of Albania for 2021-2027 : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-05/C_2022_3596_F1_ANNEX_EN_V1_P1_1968469.PDF.

¹⁶¹ Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Recommandations de Bolzano/Bozen sur les minorités nationales dans les relations interétatiques, recommandation 16.

III. CONCLUSIONS

176. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Monténégro.

177. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées qui figurent dans les parties I et II du quatrième Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures ci-après pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate :

- Le Comité consultatif exhorte les autorités à revoir la procédure de nomination de la commission d'évaluation du Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités afin de veiller à ce qu'elle soit représentative de toutes les minorités nationales ainsi que de la diversité au sein des communautés minoritaires, et à prendre des mesures pour remédier à l'instrumentalisation du Fonds au service d'intérêts politiques partisans. Les personnes appartenant à des minorités nationales devraient bénéficier de formations pour leur permettre de proposer des projets au Fonds sur un pied d'égalité avec les organisations, et il convient d'améliorer de manière exhaustive le suivi et l'évaluation de l'efficacité des projets en ce qui concerne la sensibilisation aux cultures et aux identités des minorités nationales et la promotion de la compréhension interculturelle, entre autres.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à évaluer les effets des mesures politiques actuelles visant à promouvoir l'intégration de la société dans son ensemble, et, sur cette base, à élaborer une stratégie cohérente et de vaste portée afin de promouvoir une identité civique commune reposant sur des intérêts communs, élaborée et définie de manière ouverte et participative. Des possibilités de dialogue interculturel entre individus devraient être créées et un soutien devrait être apporté aux initiatives sur le terrain visant à promouvoir les échanges entre individus et communautés à tous les niveaux, en particulier au niveau local, notamment dans les domaines du sport et de l'art.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à faire de l'accès des Roms et des Égyptiens à un logement convenable une priorité, en particulier dans le quartier de Bijela Gora et ses environs à Ulcinj/Ulqin. Les capacités au niveau local devraient être renforcées, et des financements durables devraient être mobilisés pour permettre aux autorités locales et nationales de coordonner les réponses au logement indécemment de manière efficace, notamment en remédiant aux problèmes de papiers d'identité, en réelle consultation avec les personnes appartenant aux communautés concernées.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à assurer l'accès effectif des étudiants roms et égyptiens à l'enseignement secondaire et universitaire, notamment en couvrant les coûts des examens de la dernière année de l'enseignement secondaire qui les touchent de manière disproportionnée, et à faire en sorte que les bourses soient versées à temps et incitent réellement à rester scolarisé. Un plus grand nombre de médiateurs devraient être embauchés pour remédier au décrochage scolaire et à l'absentéisme persistant et assurer un rythme d'étude régulier et la poursuite des études du primaire au secondaire et du secondaire à l'université. La participation de familles, de personnes et d'organisations roms et égyptiennes devrait être assurée à toutes les étapes de la résolution de problèmes relatifs à l'éducation.
- Le Comité consultatif exhorte de nouveau les autorités à étendre les mesures positives en ce qui concerne les seuils électoraux s'appliquant aux minorités nationales moins nombreuses numériquement, en particulier aux Roms, afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement.

Autres recommandations¹⁶² :

- Le Comité consultatif appelle les autorités à publier rapidement les données ventilées recueillies lors du recensement. Pour assurer la confiance dans le recensement et élargir la mise en œuvre des droits des minorités en fonction de ses résultats, les autorités devraient associer des représentants des minorités nationales à l'analyse et à la publication des données recueillies et collaborer avec eux pour identifier les problèmes relatifs au recensement et y remédier, notamment en ce qui concerne la libre identification et les campagnes d'affichage. Des données ventilées complémentaires, telles que des études indépendantes et des études empiriques, devraient également être collectées, en particulier dans les régions et les communes où vivent un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à remédier aux situations dans lesquelles des recommandations adressées par le Défenseur des droits humains et des libertés aux autorités publiques ne sont pas suivies et à mettre en place des moyens plus efficaces pour augmenter et systématiser leur mise en œuvre. Le Défenseur devrait être doté de ressources adéquates, et l'indépendance opérationnelle de l'institution à l'égard du gouvernement, notamment financière, devrait être assurée.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier sans plus tarder les efforts visant à réduire l'apatridie et le risque d'apatridie ainsi que le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales n'ayant pas les papiers d'identité nécessaires, notamment en renforçant la coopération internationale et régionale dans ce domaine et en donnant aux autorités locales les moyens et les capacités d'adopter une approche proactive pour résoudre ces questions.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que la Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens 2021-2025 et les plans d'action qui en découlent soient mis en œuvre à tous les niveaux, notamment grâce à des formations destinées aux autorités locales. La Stratégie et les plans d'action pertinents devraient être mis en œuvre et évalués conformément aux besoins et aux intérêts des Roms et des Égyptiens, avec leur participation active et en tenant dûment compte de la diversité au sein de leurs communautés respectives, en particulier des femmes et des enfants.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à concrétiser leur projet de mise en place d'un mécanisme de suivi des discours de haine et de réaction, et à élaborer une méthode permettant d'assurer le respect systématique des dispositions légales relatives aux discours de haine en ligne.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à lutter efficacement contre le racisme, l'intolérance et les discours et les violences contre les minorités lors des matchs de football.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à avancer dans la standardisation du romani afin que cette langue puisse être utilisée dans les contacts avec les autorités locales. À cet égard, les autorités devraient encourager les communes à recruter activement des personnes appartenant à des minorités nationales pour leurs compétences linguistiques, en particulier des Roms. Les autorités devraient également veiller à ce qu'il y ait un nombre suffisant d'interprètes assermentés disposant des compétences nécessaires, notamment en offrant des possibilités de formation à cette profession.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer une formation systématique et de qualité des enseignants sur l'utilisation des 20 % de contenus ouverts du programme concernant les cultures, les langues, les histoires et les identités des minorités nationales. Les enseignants qui travaillent dans des écoles situées en dehors de régions où les personnes appartenant à des minorités nationales sont majoritaires en nombre devraient faire l'objet d'une attention particulière, et les autorités devraient veiller à ce que ces éléments soient présents dans les programmes et dans les matériels pédagogiques en mettant en place une approche stratégique de ce sujet. Les autorités devraient donner des orientations aux écoles concernant les activités scolaires et extrascolaires visant à promouvoir le dialogue interculturel, notamment entre les élèves qui suivent un enseignement en albanais ou en monténégrin.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à engager un dialogue avec les représentants de la communauté égyptienne, y compris leurs organisations, concernant la création d'un conseil de minorité nationale pour cette communauté, à clarifier le statut juridique des conseils des minorités

¹⁶² Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

nationales et à mettre en place un mécanisme pour assurer la parité au sein de ces organes ainsi que la participation des jeunes.

- Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer un accès effectif aux soins de santé et à prendre des mesures efficaces pour remédier aux inégalités de résultats de santé subies par les Roms et les Égyptiens, notamment en créant un environnement de soins de santé plus attentif à leurs besoins et accueillant, en particulier pour les femmes, grâce à l'augmentation du nombre de médiateurs sanitaires et à la sensibilisation des professionnels de santé.

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties pour donner effet aux principes énoncés dans la Convention-cadre.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1^{er} février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible en anglais et en français, ainsi qu'en monténégrin, en albanais, en bosniaque, en croate, en serbe et en romani, entre autres langues.

Cet Avis présente l'évaluation réalisée par le Comité consultatif après sa quatrième visite au Monténégro.

www.coe.int/minorities

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent.

Il comprend 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE