European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI(2012)5

RAPPORT DE L'ECRI SUR LE MONTÉNÉGRO

(quatrième cycle de monitoring)

Adopté le 8 décembre 2011

Publié le 21 février 2012

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS **5**

RÉSUMÉ **7**

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS **9**

I. EXISTENCE ET APPLICATION DE DISPOSITIONS JURIDIQUES **9**

INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX 9

DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES 9

- *DROITS ELECTORAUX* 10
- *NATIONALITÉ* 11
- *MINORITÉS NATIONALES/ETHNIQUES* 11

FORMATION DES REPRESENTANTS DES FORCES DE L'ORDRE, DES PROCUREURS ET DES JUGES 14

ORGANE DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION 14

- *DEFENSEUR DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES (MEDIATEUR)* 14

II. DISCRIMINATION DANS DIFFERENTS DOMAINES **15**

EDUCATION 15

EMPLOI 18

LOGEMENT 19

III. CLIMAT DE L'OPINION ET DISCOURS POLITIQUE **21**

IV. VIOLENCE RACISTE **22**

V. GROUPES VULNERABLES/CIBLES **22**

ROMS, ASHKALI ET EGYPTIENS (RAE) 26

MUSULMANS 28

REFUGIES ET DEMANDEURS D'ASILE 28

VI. CONDUITE DES FORCES DE L'ORDRE **30**

VII. SUIVI DU RACISME ET DE LA DISCRIMINATION RACIALE **31**

VIII. EDUCATION ET SENSIBILISATION **32**

RECOMMENDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE **33**

BIBLIOGRAPHIE **35**

AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays-par-pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

Une mise en œuvre prioritaire est requise pour un certain nombre de recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le nouveau rapport du quatrième cycle. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces recommandations spécifiques.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 22 juin 2011. Sauf indication contraire expresse, les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Le Monténégro a pris un certain nombre de mesures positives pour lutter contre le racisme et l'intolérance, dont les suivantes.

Depuis son accession à l'indépendance en juin 2006, le Monténégro a ratifié la grande majorité des instruments juridiques internationaux qui intéressent l'ECRI, dont le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité. La protection générale des minorités nationales/ethniques est inscrite dans la Constitution et dans la loi sur les droits et les libertés des minorités.

Une loi sur l'interdiction de la discrimination a été adoptée. Elle fait du Défenseur des droits de l'homme et des libertés l'organe de lutte contre la discrimination compétent tant dans le domaine public que dans le domaine privé.

La stratégie 2008-2012 pour l'amélioration de la situation des Roms, des Ashkali et des Egyptiens (RAE) au Monténégro a été adoptée en 2007 pour remédier à la situation socio-économique désastreuse de ce groupe. Elle énonce des mesures concrètes dans huit domaines prioritaires, dont l'éducation, l'emploi, la santé et le logement. Dans le domaine de l'éducation, des assistants roms ont été embauchés pour aider les enfants RAE et des bourses ont été accordées aux élèves RAE dans le secondaire et au niveau universitaire.

Le Conseil de contrôle civil du travail de la police, chargé d'enquêter sur les plaintes contre la police, a été établi comme mécanisme de supervision indépendant.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs au Monténégro. Certains points demeurent toutefois préoccupants.

La question du statut juridique des personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » originaires de Bosnie-Herzégovine, de Croatie et du Kosovo[1] n'a pas été réglée. La procédure mise en place pour la traiter (qui consiste à demander le statut d'étranger résident permanent) est compliquée et rares seront ceux qui réuniront les conditions requises. Certaines personnes risquent de se retrouver dans une situation d'apatridie. Les non-ressortissants, y compris les personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » ne peuvent ni voter ni se présenter aux élections locales. Leur possibilité de demander la nationalité monténégrine est limitée.

Les enfants roms, ashkali et égyptiens (RAE) sont victimes de discrimination dans l'accès à l'éducation et dans l'environnement scolaire. Le camp de Konik est l'illustration d'une ségrégation de fait, les conditions de vie y sont inhumaines et dangereuses. Les RAE se heurtent à des obstacles dans l'accès à l'emploi même lorsqu'ils ont des qualifications universitaires et professionnelles.

Il n'y a pas de collecte systématique de données ethniques ventilées, les minorités ethniques/nationales ne sont pas véritablement représentées au parlement et leur représentation au sein des services publics, des autorités de l'Etat et des collectivités locales n'est pas proportionnelle.

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

Les demandeurs d'asile ne peuvent pas faire appel des décisions devant un tribunal et ils n'ont pas accès au marché du travail.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités monténégrines de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.

Les autorités devraient prendre toutes les mesures possibles pour faciliter l'acquisition, par les personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire », du statut d'étranger résident permanent. Les Roms, les Ashkali et les Egyptiens (RAE) qui ne possèdent aucun document personnel ne devraient pas être automatiquement exclus. Des possibilités devraient être offertes aux non-ressortissants d'accéder au droit de vote et d'être éligibles aux élections locales.

La formation initiale et continue dispensée aux membres de la police, aux avocats, aux procureurs et aux juges en ce qui concerne l'égalité de traitement et la non-discrimination, les dispositions pénales en vigueur contre le racisme et la discrimination raciale et les moyens de reconnaître le mobile raciste d'une infraction devraient être renforcés*.

Il faudrait développer la préscolarisation des enfants RAE pour leur permettre d'apprendre le monténégrin avant d'entrer à l'école élémentaire. Des logements aux normes dans la ville ou dans le pays devraient être trouvés pour les habitants RAE de Konik et le camp devrait être fermé*. Il conviendrait d'encourager activement l'emploi des RAE en offrant des incitations fiscales et des subventions aux employeurs qui embauchent des travailleurs RAE. Il faudrait intensifier la délivrance de documents personnels.

Les demandeurs d'asile devraient pouvoir faire appel des décisions devant un tribunal impartial et indépendant. Il faudrait achever dès que possible la construction d'un centre d'accueil disposant de tous les équipements et personnels nécessaires. Les demandeurs d'asile ne devraient pas être automatiquement exclus de la possibilité de travailler, indépendamment de leur durée de séjour dans le pays.

Un système de suivi devrait être mis en place pour permettre la collecte d'informations utiles ventilées par catégories telles que l'origine nationale/ethnique, la langue, la religion et la nationalité dans différents domaines d'action.

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Existence et application de dispositions juridiques

Instruments juridiques internationaux

1. A la suite de son accession à l'indépendance le 3 juin 2006, le Monténégro est devenu partie à la grande majorité des instruments juridiques internationaux qui intéressent l'ECRI, à savoir : la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) ; le Protocole n° 12 à la CEDH ; la Charte sociale européenne (révisée) ; la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ; la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ; la Convention européenne sur la nationalité[1]; la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (le Monténégro a également fait la déclaration prévue à l'article 14 de la convention et reconnu la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale pour recevoir et examiner des communications émanant de personnes ou de groupes de personnes) ; la Convention (1951) et le Protocole (1967) relatifs au statut des réfugiés et la Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans l'enseignement.

2. Le Monténégro a signé la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille le 23 octobre 2006, mais il ne l'a pas encore ratifiée. Les autorités ont informé l'ECRI que le processus de ratification avait débuté et que le ministère du Travail élaborait actuellement le texte applicable. L'ECRI encourage les autorités à mener à bien le processus de ratification de cette convention pour protéger contre l'exploitation et la xénophobie les travailleurs migrants et les autres immigrés dont la majorité est originaire de pays de la région des Balkans occidentaux.

3. Pour ce qui est de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, le Monténégro ne l'a ni signée ni ratifiée et n'envisage pas de le faire car, conformément à l'article 45 de la Constitution, seuls « les ressortissants résidant depuis au moins deux ans au Monténégro » peuvent voter et sont éligibles[2]. Pour les raisons données ci-dessous (voir la partie « Droits électoraux »), l'ECRI juge cette disposition excessivement restrictive. Si le Monténégro entend intégrer les personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » qui souhaitent rester dans le pays, il devrait prendre les mesures nécessaires pour devenir partie à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

4. L'ECRI recommande au Monténégro d'achever le processus de ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

5. Le 19 octobre 2007, le Monténégro a adopté une nouvelle Constitution qui est entrée en vigueur le 22 octobre 2007. En vertu de l'article 7 de la Constitution, la

[1] Voir la partie ci-dessous « Nationalité ».

[2] Des préoccupations ont été exprimées du point de vue du suffrage universel dans « Analytical Report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, Brussels, 9 november 2010 » (disponible en anglais uniquement).

haine et l'intolérance et l'incitation à la haine ou à l'intolérance sont interdites pour quelque motif que ce soit. L'article 8 interdit la discrimination directe ou indirecte quel qu'en soit le motif. Il permet aussi de prendre des mesures spéciales pour favoriser l'égalité des personnes sous toutes ses formes jusqu'à ce que l'objectif dans lequel ces mesures ont été prises soit atteint. L'article 17 dispose que tous les citoyens sont égaux devant la loi, indépendamment de toute particularité ou caractéristique personnelle. Si l'ECRI se félicite de ces dispositions générales sur l'égalité et la non-discrimination, elle regrette l'omission d'une liste non exhaustive de motifs, à l'instar de celle qui figure à l'article 1 du Protocole n° 12 à la CEDH. Un renvoi spécifique dans la Constitution à la race, à la couleur, à la langue, à la religion, à l'origine nationale ou sociale ou à l'association avec une minorité nationale aurait montré l'importance accordée à la lutte contre le racisme[3] et la discrimination raciale[4].

- *Droits électoraux*

6. Comme indiqué ci-dessus, l'article 45 de la Constitution restreint le droit de vote et le droit d'éligibilité aux citoyens qui résident au Monténégro depuis au moins deux ans. L'ECRI note que le Monténégro compte de très nombreuses personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » qui ont fui les conflits survenus en Bosnie-Herzégovine, en Croatie et au Kosovo dans les années 1990. La majorité de ces personnes résident au Monténégro depuis de nombreuses années, voire depuis des décennies pour certaines d'entre elles, et contribuent à la vie de la communauté locale. Le droit de participer au processus décisionnel sur des questions les concernant ne leur est toutefois pas reconnu.

7. De plus, conformément au Plan d'action 2009 adopté par le gouvernement pour régler le problème du statut des personnes déplacées des ex-Républiques yougoslaves et des déplacés à l'intérieur du territoire originaires du Kosovo qui résident au Monténégro[5], les personnes qui réussissent à obtenir le statut d'« étranger résidant permanent » n'auront toujours pas de droits électoraux même si tous les autres droits inhérents à la nationalité monténégrine leur sont reconnus. L'ECRI considère que la stratégie qu'un pays adopte en matière d'intégration des non-ressortissants, y compris d'intégration politique, montre à quel point il est accueillant et en fin de compte tolérant.

8. L'ECRI constate avec préoccupation que de nombreux résidents de longue durée n'ont pas, et n'auront toujours pas, la possibilité d'exercer leurs droits politiques au niveau local. Elle estime que la Constitution devrait être modifiée en conséquence. Des indications sur l'intégration politique des non-ressortissants au niveau local figurent dans la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local dont la ratification a été recommandée par l'ECRI ci-dessus.

9. L'ECRI recommande aux autorités de modifier l'article 45 de la Constitution pour offrir la possibilité aux non-ressortissants de voter et se présenter aux élections locales.

[3] Conformément à la Recommandation de politique générale n° 7, on entend par « racisme » la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes.

[4] Conformément à la Recommandation de politique générale n° 7, on entend par « discrimination raciale » toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

[5] Voir la partie ci-dessous « Groupes vulnérables – Personnes « déplacées » et « personnes déplacées à l'intérieur du territoire ».

- *Nationalité*

10. La loi sur la nationalité de mars 2008 est restrictive s'agissant de la double nationalité. Elle n'autorise pas l'acquisition de la nationalité monténégrine par naturalisation sauf si le demandeur renonce à son autre nationalité. C'est la raison pour laquelle lorsqu'il a ratifié la Convention européenne sur la nationalité, le Monténégro s'est réservé le droit de ne pas appliquer l'article 16 qui dispose qu'un Etat partie ne doit pas faire de la renonciation ou de la perte d'une autre nationalité une condition pour l'acquisition ou le maintien de sa nationalité lorsque cette renonciation ou cette perte n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigée. En juillet 2010, le Parlement monténégrin a adopté la loi modifiant et complétant la loi de 2008 sur la nationalité. L'ECRI note que la nouvelle loi facilite la naturalisation des citoyens des Etats qui ont succédé à la Yougoslavie en leur permettant, lorsqu'ils sont installés au Monténégro, de renoncer à la nationalité de leur Etat d'origine moyennant une déclaration écrite. Cette mesure sera particulièrement utile à ceux qui ne pouvaient perdre leur nationalité d'origine en raison de l'obligation de service militaire.

11. En vertu de la loi sur la nationalité, dix années de résidence légale et ininterrompue sont requises pour pouvoir être naturalisé. L'ECRI note que conformément au Plan d'action du gouvernement concernant les personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » mentionné ci-dessus, cette période de dix ans court à partir du moment où la personne obtient le statut d'« étranger résident permanent ». Il n'était pas tenu compte des périodes passées dans le pays avant cela, ce qui comme il a déjà été fait observer peut représenter des dizaines d'années. Cependant, les autorités ont informé l'ECRI qu'une loi récente sur les modifications de la loi sur la nationalité monténégrine, adoptée le 8 septembre 2011[6], prévoit désormais une exception à ce qui est mentionné ci-dessus. Les citoyens de l'Ex-Yougoslavie dont la résidence permanente a été enregistrée au Monténégro au moins deux ans avant le 3 juin 2006 (indépendance) et ont une carte d'identité valide peuvent acquérir la nationalité monténégrine. L'ECRI remarque qu'un très court délai a été fixé pour soumettre les demandes : avant le 31 janvier 2012 (quatre mois). Par ailleurs, l'ECRI ne peut s'exprimer sur les effets de ce nouvel élément dans le présent rapport.

- *Minorités nationales/ethniques*

12. Des dispositions particulières relatives à la protection des minorités nationales/ethniques ont été insérées dans la Constitution et dans la loi de 2006 sur les droits et les libertés des minorités.

13. L'article 79 de la Constitution protège l'identité des « personnes appartenant à des nations minoritaires et à d'autres communautés nationales minoritaires ». La liste des droits garantis comprend le droit d'utiliser sa propre langue et son propre alphabet en privé, en public et dans les rapports officiels ; le droit d'être véritablement représenté au parlement ; celui d'être représenté de manière proportionnelle au sein des services publics, des autorités de l'Etat et des collectivités locales ; et celui de créer des conseils chargés de la protection et de l'amélioration des droits des minorités.

14. La loi de 2006 sur les droits et les libertés des minorités avait été critiquée parce qu'elle définissait les minorités de manière restrictive : elle ne protégeait pas les non-ressortissants, « les déplacés », « les déplacés à l'intérieur du territoire » ni

[6] Bien que ce rapport rende compte de la situation en date du 22 juin 2011, l'ECRI a estimé important d'y inclure ce développement ultérieur.

les apatrides[7]. En décembre 2010, elle a cependant été modifiée (voir « Groupes vulnérables/cibles - Minorités nationales/ethniques ») et la nationalité n'est plus une condition pour être reconnue membre d'une minorité.

15. Certains des droits énumérés dans la Constitution ne semblent guère poser de difficultés pratiques tandis que d'autres ne sont pas du tout respectés. Il n'existe pas en particulier de véritable représentation au parlement.

Dispositions de droit pénal

16. L'ECRI note que l'article 370 du Code pénal sur la haine nationale, raciale et religieuse et l'article 443 sur la discrimination raciale et autre contiennent des dispositions et des sanctions exemplaires[8]. Cela étant, l'article 370 est rarement appliqué et l'article 443 ne l'a jamais été. Ces dix dernières années, 36 délinquants ont été poursuivis en application de l'article 370, mais 3 seulement ont été condamnés. Un délinquant a fait l'objet d'une libération conditionnelle et les 2 autres ont été emprisonnés pendant 3 et 7 mois respectivement. D'après des agents publics, la plupart des affaires d'incitation à la haine nationale ou religieuse sont jugées comme des délits par les juridictions inférieures et débouchent rarement sur des condamnations. Si la principale raison invoquée est l'absence de preuve, il faut y ajouter l'absence de formation pour identifier un mobile raciste (voir la partie ci-dessous « Formation des représentants de forces de l'ordre, des procureurs et des juges »).

17. Un cas de vandalisme et de profanation d'un bien musulman à Tivat (des fenêtres ont été brisées et des excréments de porc ont été jetés dans l'espace de

[7] Voir la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), avis sur la Constitution du Monténégro, avis n° 392/2006, 20 décembre 2007, et le Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, avis sur le Monténégro, adopté le 28 février 2008.

[8] Article 370 du Code pénal :
(1) Toute personne qui incite publiquement à la violence ou à la haine envers un groupe ou un membre d'un groupe fondée sur la race, la couleur de peau, la religion, l'origine, l'appartenance nationale ou ethnique, est punie d'une peine d'emprisonnement comprise entre six mois et cinq ans.
(2) La peine prévue au paragraphe 1 du présent article s'applique aussi à toute personne qui approuve, dément l'existence ou minimise largement la gravité des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre commis contre un groupe ou un membre d'un groupe sur la base de la race, de la couleur de peau, de la religion, de l'origine, de l'appartenance nationale ou ethnique, d'une manière pouvant déboucher sur des violences ou provoquer la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe lorsque ces crimes ont été reconnus dans une décision définitive et exécutoire d'un tribunal monténégrin ou du Tribunal pénal international.
(3) Lorsque l'une des infractions évoquées aux paragraphes 1 et 2 du présent article est commise en ayant recours à la contrainte ou aux mauvais traitements, en mettant en péril la sécurité, en soumettant des symboles nationaux, ethniques ou religieux aux railleries, en portant atteinte aux biens d'autrui, en profanant des monuments, des monuments commémoratifs ou des tombes, l'auteur est puni d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et huit ans.
(4) Toute personne qui commet une infraction évoquée aux paragraphes 1 à 3 du présent article en profitant de sa fonction officielle, en ayant l'aval d'une autre personne ou en agissant à la suite de troubles, de violences ou d'autres conséquences graves pour la cohabitation des populations, des minorités ou des groupes ethniques vivant au Monténégro, est punie d'une peine d'emprisonnement comprise entre un et cinq ans pour un acte évoqué au paragraphe 1 du présent article et d'une peine d'emprisonnement comprise entre deux et dix ans pour un acte mentionné aux paragraphes 2 et 3.
Article 443 du Code pénal :
(1) Toute personne qui, au motif d'une différence de race, de couleur de peau, d'appartenance nationale ou d'origine ethnique ou de toute autre raison personnelle, porte atteinte aux droits et aux libertés fondamentaux de l'homme garantis par les règles du droit international généralement reconnues et par des traités internationaux ratifiés par la Serbie-Monténégro, est punie d'une peine d'emprisonnement comprise entre six mois et cinq ans.
(2) La peine prévue au paragraphe 1 du présent article est imposée aux personnes qui persécutent des organisations ou des individus qui s'efforcent de garantir l'égalité de tous.
(3) Toute personne qui propage des idées sur la supériorité d'une race sur une autre, promeut la haine raciale ou incite à la discrimination raciale est punie d'une peine d'emprisonnement comprise entre trois mois et trois ans.

prière), à l'origine considéré comme un délit mineur de dommages matériels, a par la suite été considéré comme une infraction plus grave d'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse relevant de l'article 370, à la suite de critiques de particuliers, d'ONG et de partis politiques. A la date du présent rapport, l'affaire était pendante devant la Haute Cour. L'ECRI constate avec satisfaction que l'intolérance religieuse sera traitée avec sérieux et espère que dans l'avenir, la qualification qui sera retenue dans les affaires similaires sera appropriée.

18. Bien que l'article 42 du Code pénal établisse les principes généraux à la définition d'une peine, y compris les mobiles pour lesquels une infraction a été commise, l'ECRI note qu'aucune disposition du Code pénal ne fait de la motivation raciste une circonstance aggravante au moment de la détermination de la peine. Elle estime que cet élément supplémentaire qui vise à garantir l'efficacité et le caractère proportionné et dissuasif des sanctions est essentiel dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Elle renvoie à sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale (paragraphe 21).

19. L'ECRI recommande vivement aux autorités de modifier le Code pénal pour veiller à ce qu'il fasse expressément de la motivation raciste de toute infraction une circonstance aggravante.

Dispositions du droit civil

20. La loi sur l'interdiction de la discrimination a été adoptée le 27 juillet 2010. Avant cette date, des dispositions contre la discrimination étaient éparpillées dans divers textes législatifs sur le travail, l'emploi, les soins de santé et l'éducation. L'article 2 de cette loi interdit toute forme de discrimination pour quelque motif que ce soit. Il définit la discrimination directe et indirecte, procédant à une énumération non exhaustive de nombreux motifs, dont la « race », la couleur de peau, l'appartenance nationale, l'origine sociale ou ethnique, la langue et la religion.

21. L'ECRI note que l'article 5 comprend des dispositions sur les mesures spéciales pour garantir l'égalité et à protéger les personnes en position d'inégalité, quel que soit le motif, ce qui tient compte de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. L'article 29 prévoit le partage de la charge de la preuve et l'article 30 donne aux parties tierces (y compris aux ONG) la possibilité d'engager des procédures.

22. Cela étant, si la discrimination fondée sur la « race », la couleur de peau, l'appartenance nationale, l'origine sociale ou ethnique notamment est interdite dans les dispositions générales de la loi (à l'article 2), la discrimination fondée sur ces motifs n'apparaît pas dans la partie consacrée aux formes spéciales de discrimination qui comprend par exemple la discrimination fondée sur le handicap ou sur l'orientation sexuelle. L'ECRI juge prématuré d'essayer d'apprécier les conséquences pratiques vraisemblables de ce choix. Elle regrette cependant que la lutte contre le racisme et la discrimination raciale ne soit pas mise en évidence par la loi.

23. Jusqu'à récemment, la loi de 2010 ne pouvait pas être appliquée, essentiellement parce qu'elle prévoit que le Défenseur des droits de l'homme et des libertés est chargé d'en suivre l'application. Cela étant, la loi sur le Défenseur des droits de l'homme et des libertés ne reprenait pas les compétences qui figurent dans la nouvelle loi. L'ECRI se réjouit donc qu'une nouvelle loi sur le

Défenseur des droits de l'homme et des libertés ait été adoptée le 29 juillet 2011[9] et impose, dans son article 27, le Défenseur comme le mécanisme national garantissant la protection contre les discriminations des personnes physiques ou morales. Ainsi, la loi sur l'interdiction de la discrimination est désormais applicable et l'ECRI évaluera son fonctionnement dans son prochain cycle de monitoring.

Formation des représentants des forces de l'ordre, des procureurs et des juges

24. Une formation de base est dispensée à l'Académie de police. Les matières obligatoires portent notamment sur les droits de l'homme, l'éthique et les opérations dans un cadre pluriethnique. La formation est assurée par des organisations internationales, dont l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et par des organisations de la société civile, conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et aux principes directeurs applicables à l'éthique policière.

25. Le Centre de formation judiciaire des juges et des procureurs a été créé en 2000 par le ministère de la Justice et l'Association des magistrats du Monténégro, l'Open Society Institute, et le Barreau américain (Initiative juridique pour l'Europe centrale et orientale). Le centre organise diverses activités, dont des séminaires, des tables rondes, des ateliers, des stages, des conférences régionales et des visites d'études afin d'offrir aux juges et aux procureurs une formation initiale et continue. Il diffuse aussi un bulletin mensuel comprenant les principaux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme auprès de toutes les juridictions et parquets du Monténégro. La formation est organisée en coopération avec des partenaires internationaux, notamment l'Union européenne (Agence européenne pour la reconstruction), l'OSCE, le Conseil de l'Europe, le Centre AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) de Londres et l'ONG locale, CEDEM (Centre pour la démocratie et les droits de l'homme).

26. L'ECRI note que le Centre de formation judiciaire ne propose pas de formation permanente ou obligatoire et n'a pas de programme fixe. Les formations portent notamment sur les droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et des modules ont été consacrés aux questions relatives à l'égalité, la tolérance, la non- discrimination. Le centre dépend des fonds limités que l'Etat lui alloue sur son budget et de ceux que lui versent des donateurs internationaux.

27. Le Centre de formation judiciaire ne semble pas dispenser de formation aux avocats et l'ECRI n'a connaissance d'aucune formation particulière aux questions relatives au racisme ou à la discrimination raciale.

28. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer la formation initiale et continue dispensée aux membres de la police, aux avocats, aux procureurs et aux juges en ce qui concerne l'égalité de traitement et la non-discrimination, les dispositions pénales en vigueur contre le racisme et la discrimination raciale et les moyens de reconnaître la motivation raciste d'une infraction.

Organe de lutte contre la discrimination

- *Défenseur des droits de l'homme et des libertés (médiateur)*

29. L'Institution du Défenseur des droits de l'homme et des libertés (ci-après dénommé le défenseur) a été créée en 2003. La loi sur le Défenseur des droits de l'homme et des libertés, telle que modifiée en 2011, et la loi de 2010 sur

[9] Bien que ce rapport rende compte de la situation en date du 22 juin 2011, l'ECRI a estimé important d'y inclure ce développement ultérieur.

l'interdiction de la discrimination en font du Défenseur l'organe national de lutte contre la discrimination.

30. La loi de 2010 ne prévoit pas la mise en place d'un organe spécialisé de lutte contre la discrimination, mais accorde des compétences supplémentaires au défenseur (médiateur) en lui permettant notamment d'intervenir dans la sphère privée. Ces compétences consistent notamment à donner des informations sur les droits et les devoirs des victimes de discrimination, à mener des procédures de conciliation, à tenir un registre des plaintes déposées pour discrimination et à mener des actions de sensibilisation. La loi ne confère toutefois pas de pouvoirs d'enquête au défenseur ni le droit particulier d'agir en justice et d'intervenir dans les procédures judiciaires comme l'ECRI le recommande dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Si l'ECRI se félicite de l'adoption d'une législation globale contre la discrimination, elle regrette que toute la gamme des pouvoirs possibles n'ait pas été accordée au défenseur pour lutter efficacement contre la discrimination.

31. L'ECRI a appris que de 2003 à 2010, le défenseur avait reçu au total 20 plaintes pour discrimination. Il s'agissait pour l'essentiel de discrimination dans l'emploi ou de discrimination fondée sur le handicap. Les plaintes de Roms, des Ashkali et des Egyptiens (RAE) sont très rares et ont essentiellement trait au logement. De temps à autres des plaintes émanent de minorités et concernent en particulier l'absence de représentation proportionnelle de ces minorités dans les organes publics. Le défenseur a adressé des recommandations au gouvernement sur les modalités pratiques du respect des dispositions constitutionnelles.

32. L'ECRI note avec satisfaction que le défenseur s'est employé à sensibiliser le grand public à son rôle, notamment par des enquêtes téléphoniques, des tables rondes et des journées du défenseur organisées dans les communes du pays. Le défenseur dispose d'un site web convivial qui donne des informations détaillées et pratiques et présente les formulaires de plainte en monténégrin, en albanais et en anglais. L'ECRI a été informée que les recommandations du défenseur sont presque toujours suivies et que l'institution est très respectée.

II. Discrimination dans différents domaines

Education

33. Le droit à l'éducation dans des conditions d'égalité est garanti à l'article 75 de la Constitution. Ce même article dispose aussi que l'enseignement élémentaire est obligatoire et gratuit. L'enseignement élémentaire (souvent qualifié également d'enseignement primaire) comprend neuf classes destinées aux enfants âgés de six à 14 ans. L'enseignement secondaire s'étend sur quatre années et s'adresse aux élèves âgés de 15 à 18 ans. L'enseignement tertiaire est dispensé à l'université du Monténégro et dans ses 15 facultés associées.

34. S'agissant des minorités nationales/ethniques, à l'exception des Roms, des Ashkali et des Egyptiens (RAE) dont il est question ci-dessous, l'ECRI n'a pas connaissance de craintes particulières de discrimination contre les personnes appartenant à ces groupes dans l'accès à l'éducation ou dans l'environnement scolaire.

35. Certaines difficultés ont été portées à l'attention de l'ECRI concernant le droit des personnes appartenant à des minorités nationales/ethniques à l'éducation dans leur propre langue et à l'usage de leur alphabet dans les établissements publics et le droit d'inscrire dans les programmes scolaires leur histoire et leur culture, comme le garantit l'article 79 de la Constitution. Si l'albanais est proposé comme langue d'instruction dans les établissements scolaires de tout le pays, tel n'est

pas le cas des autres langues minoritaires existantes au Monténégro. L'article 22 de la loi sur l'enseignement général dispose que les enseignants, les parents et les établissements scolaires peuvent, en coopération avec la communauté locale, adapter librement 20 % du programme. Ce pourcentage peut notamment servir à enseigner des matières dans des langues régionales ou minoritaires ou à enseigner l'histoire, la culture, la musique et les traditions de minorités nationales/ethniques. Dans la pratique, les enseignants tireraient rarement parti de cette possibilité. L'ECRI rappelle que le rapport du premier cycle de suivi du Comité d'experts sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adopté le 20 janvier 2010, traite de ces questions dans le détail.

36. En ce qui concerne les enfants RAE, l'ECRI constate avec une vive inquiétude que ces enfants se heurtent à des problèmes considérables, non seulement de discrimination dans l'éducation, mais aussi parfois de discrimination dans l'accès à l'éducation. L'ECRI a entendu parler de cas d'agressions verbales d'enseignants et d'autres élèves au motif de l'origine ethnique de ces enfants. La ségrégation dans l'éducation est liée à la ségrégation résidentielle : de nombreux RAE vivent dans des quartiers isolés, souvent dans des camps de réfugiés, et n'ont guère accès à l'école.

37. D'après les autorités, 80 % environ de la population RAE est illettrée. L'un des plus graves problèmes est le taux élevé et précoce d'abandon scolaire. Il ressort des données que seuls 20 % environ des élèves RAE achèvent le cycle d'enseignement obligatoire, ce que les autorités attribuent à un certain nombre de facteurs : les enfants RAE ne parlent pas la langue officielle (le monténégrin) ; les moyens socio-économiques de préparer les enfants à entrer à l'école élémentaire font défaut ; la communauté RAE n'est pas suffisamment consciente de l'importance de l'éducation ; et la pauvreté est extrême. L'ECRI note que les enfants RAE sont fortement défavorisés par l'absence de cours dans leur langue maternelle (le romani). Les possibilités préscolaires qui leur permettraient de surmonter les difficultés liées à la méconnaissance du monténégrin sont rares.

38. L'ECRI recommande aux autorités d'accroître le taux de fréquentation préscolaire des enfants RAE pour leur permettre d'apprendre le monténégrin avant d'entrer à l'école élémentaire.

39. Les autorités ont informé l'ECRI qu'elles se sont donné beaucoup de mal pour améliorer l'éducation des enfants RAE ces dix dernières années. La stratégie 2008-2012 pour l'amélioration de la situation de la population RAE du Monténégro (ci-après dénommée la stratégie RAE), adoptée par le gouvernement en 2007, reconnaît que de nombreux enfants RAE ne sont pas inscrits dans le cycle élémentaire obligatoire. Elle précise que l'éducation est le principal domaine qui appelle une action urgente du gouvernement. Elle énonce des objectifs concrets pour que les conditions essentielles permettant aux enfants et aux jeunes RAE de bénéficier du droit à l'éducation soient réunies.

40. La stratégie RAE prévoit la gratuité des livres et des matériels scolaires pour tous les enfants RAE qui fréquent régulièrement l'école élémentaire ; des activités spéciales pour prévenir la ségrégation et la discrimination ; un enseignement en langue romani et un enseignement de la culture rom dans les établissements comptant un fort pourcentage d'élèves RAE ; l'allocation annuelle de subventions au niveau de l'enseignement secondaire et de bourses universitaires à un certain nombre de RAE et des programmes d'alphabétisation des adultes. L'ECRI note que certaines de ces mesures sont appliquées.

41. Un programme prévoit d'employer des assistants roms dans les établissements scolaires comptant de nombreux RAE, non seulement pour aider ces enfants à s'adapter à l'environnement scolaire et à surmonter les difficultés linguistiques,

mais aussi pour créer un lien entre l'enfant, la famille, l'école et la communauté. Les autorités ont fait savoir que cette initiative rencontrait un succès mitigé, ce qui s'explique essentiellement par le nombre insuffisant de RAE disposant des qualifications nécessaires pour pouvoir être embauchés en tant qu'assistants roms. Il est important que les autorités continuent d'apporter son soutien à ce programme et à prendre toutes les mesures nécessaires pour encourager les RAE à devenir assistants. Elle est convaincue que le soutien pédagogique apporté par des adultes RAE instruits, servant aussi de modèles, aura des effets importants sur les enfants RAE concernés.

42. L'ECRI encourage vivement les autorités monténégrines à poursuivre leurs efforts pour favoriser la formation et le recrutement d'assistants roms et accroître leur nombre.

43. L'ECRI note que si les résultats ne sont pas, à ce jour, exceptionnels, ils témoignent de progrès significatifs. Par exemple, d'après les informations communiquées par les autorités, si le taux d'inscription dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire a manifestement peu augmenté, il a progressé de manière régulière. Si l'on prend l'année scolaire 2001-2002, 536 enfants RAE étaient inscrits à l'école élémentaire alors qu'ils étaient 1 424 en 2010-2011. Il ressort toutefois des données que les inscriptions dans le secondaire diminuent considérablement par rapport à celles du primaire. Seules 78 inscriptions dans le secondaire ont été enregistrées pour l'année scolaire 2010-2011. Pour ce qui est de l'enseignement supérieur, l'ECRI a été informée que 2 RAE sont diplômés de l'université et que 10 étudiants RAE y sont actuellement inscrits. Des bourses universitaires sont offertes aux étudiants RAE ; elles couvrent les frais de logement et de déplacement. L'ECRI félicite le Monténégro de ces avancées qui montrent qu'investir dans l'éducation donne des résultats.

44. En ce qui concerne les enfants RAE du camp de Konik, d'après les autorités, la Croix-Rouge monténégrine fournit aux enfants d'âge scolaire des vêtements et du matériel pour fréquenter une annexe de l'école locale ouverte dans le camp. Les autorités reconnaissent toutefois que l'école ne dispose pas des installations nécessaires et que la qualité de l'enseignement dispensé est extrêmement médiocre. D'après des personnes interrogées dans le camp, l'école n'ouvre qu'une heure par jour. Elle n'est fréquentée que par des enfants RAE du camp. Ces enfants sont donc séparés de ceux d'autres communautés, ce qui nuit gravement aux possibilités d'intégration dans la société monténégrine et entretient le cercle vicieux du faible niveau d'instruction, de la pauvreté extrême et de l'exclusion sociale. L'ECRI estime qu'il faut trouver rapidement une solution pour les enfants vivant à Konik afin de leur permettre d'exercer leur droit à l'éducation conformément à l'article 2 du Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme.

45. Compte tenu des conditions très rudes qui règnent à Konik et du dénuement le plus complet des habitants du camp, l'ECRI n'est pas certaine que l'idée d'un service de bus déposant les enfants dans les diverses écoles de la ville soit bonne. A son avis, il faudrait commencer par reloger les familles des enfants concernés dans des logements aux normes puis répartir les enfants dans différents établissements scolaires où ils côtoieraient des enfants d'autres communautés. Il pourrait s'agir d'une première mesure de démantèlement du camp de Konik (voir la partie « Logement » ci-dessous).

46. L'ECRI exhorte les autorités à faciliter le déménagement des familles ayant des enfants d'âge scolaire qui vivent dans le camp de Konik dans des logements aux normes dans différentes parties de la ville ou du pays et à placer les enfants dans divers établissements scolaires de manière qu'ils puissent exercer leur droit

à l'éducation conformément à l'article 2 du Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme.

Emploi

47. L'article 3 de la loi de juillet 2003 sur l'emploi prévoit l'égalité de traitement des employés indépendamment de leur nationalité, de leur race, de leur genre, de leur langue, de leur religion, de leurs orientations politiques ou autres, de leur éducation, de leur origine sociale, de leur fortune ou de toute autre caractéristique individuelle. Lorsqu'elle pourra être appliquée, la nouvelle loi sur l'interdiction de la discrimination servira aussi de base juridique aux plaintes pour discrimination raciale ou ethnique à l'emploi.

48. La loi de mars 2008 sur l'emploi et le travail des étrangers porte sur l'emploi des réfugiés, mais étant donné que le Monténégro ne reconnaît pas aux personnes « déplacées » ou « déplacées à l'intérieur du territoire » le statut de réfugiés, celles-ci semblent exclues du champ d'application de la loi. L'accès restreint à l'emploi a poussé bon nombre de ces personnes à survivre dans l'économie parallèle. Or un décret sur la réglementation du travail des personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » a été adopté en août 2010. Il est valable jusqu'au 7 janvier 2012 et dispose que les personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » qui résident légalement au Monténégro ont accès, jusqu'à ce que leur statut soit déterminé, aux mêmes droits et services que les ressortissants monténégrins, y compris dans le domaine de l'emploi. De plus, la loi sur les étrangers dispose que les personnes qui ont le statut d'« étrangers résidents permanents » ont droit au travail et à l'emploi. L'ECRI note que pour le moment au moins, les personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » ont accès au marché du travail.

49. D'après diverses sources, les personnes « déplacées » originaires de Bosnie-Herzégovine et de Croatie ne souffrent guère de discrimination dans l'emploi, ce que l'on peut attribuer à l'absence d'obstacle linguistique. Quant aux personnes « déplacées à l'intérieur du territoire » originaires du Kosovo, d'après les chiffres communiqués par le ministère du Travail et de la Protection sociale pour le deuxième semestre de 2010, sur un total de 10 760 personnes dont 7 500 sont aptes au travail, seules 510 ont un emploi permanent, 1 084 ont un emploi temporaire, 49 travaillent dans l'agriculture et 4 300 sont inscrites au chômage.

50. L'ECRI note que le taux d'emploi des Roms, Ashkali et Egyptiens (RAE) est très faible. D'après certains chiffres, plus de 80 % de la population RAE du Monténégro est sans emploi. Ce taux disproportionné de chômage est attribué à un faible niveau d'instruction et à l'absence de qualifications professionnelles ainsi qu'à une discrimination ouverte ou déguisée. Quasiment aucune des personnes qui vivent dans le camp de Konik n'a de travail. Elles sont nombreuses à ramasser des déchets aux fins de recyclage ou à mendier. Ce taux élevé de pauvreté aggrave encore l'exclusion sociale de cette population.

51. Les RAE sont catégorisés comme « personnes difficiles à employer » par l'Agence pour l'emploi. Les autorités ont informé l'ECRI de plusieurs projets mis en place dans le but d'augmenter la capacité d'emploi et l'emploi de la population RAE. L'ECRI note que plusieurs RAE ont trouvé un emploi grâce à des cours d'alphabétisation et des programmes de formation professionnelle. En outre, un nombre important de RAE a été employé pour effectuer des travaux publics, c'est-à-dire des activités d'utilité sociale, à but non lucratif, au niveau municipal.

52. Cependant, l'ECRI regrette que même lorsqu'ils ont un niveau élevé d'instruction ou ont suivi une formation professionnelle, les RAE aient toujours du mal à trouver un emploi. Sur les 13 RAE ayant réussi les examens d'entrée dans la

fonction publique, aucun ne s'est vu offrir un emploi à ce jour. Une ONG locale a recensé de nombreux cas de RAE ayant terminé avec succès des stages de formation professionnelle, comme dans le secteur de la coiffure, mais n'ayant pas pu trouver de travail en raison de l'attitude de rejet des clients. L'ECRI a aussi été informée que sept RAE ont achevé une formation de journaliste mais qu'un seul a trouvé un emploi à temps partiel dans le secteur de la radio et de la télévision. L'ECRI juge cette situation particulièrement décourageante.

53. L'emploi est l'un des huit domaines prioritaires dans lesquels le Gouvernement monténégrin entend prendre des « mesures appropriées, urgentes et globales » dans le cadre de sa stratégie RAE. Cette stratégie propose de former les RAE pour accroître leur compétitivité sur le marché du travail, de supprimer la discrimination ouverte ou déguisée et d'accroître le taux d'emploi par des mesures de discrimination positive qui comprennent la fixation de quotas pour favoriser l'emploi de RAE au chômage dans certains secteurs, l'offre d'exonérations fiscales et de subventions aux entrepreneurs qui embauchent des RAE et la mise en place de fonds spéciaux pour faire bénéficier les entrepreneurs RAE ou les travailleurs indépendants RAE de prêts sans intérêts ou à faible taux d'intérêt.

54. L'ECRI recommande aux autorités de favoriser activement l'emploi des membres de la population RAE, par exemple par des incitations fiscales et des subventions aux employeurs qui embauchent des travailleurs RAE et par des prêts sans intérêts aux entrepreneurs RAE.

55. En ce qui concerne les minorités nationales/ethniques, une disposition de la Constitution prévoit leur représentation proportionnelle dans les services publics, les autorités de l'Etat et les collectivités locales. Les représentants des minorités affirment que celles-ci sont sous-représentées en particulier dans l'administration, la magistrature et la police. Il ressort de recherches menées par le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités et par le médiateur que toutes les communautés ethniques sont sous-représentées par rapport aux Monténégrins. Comme il a déjà été fait observer, il est difficile d'avoir une vision exacte, car les personnes ne sont pas invitées à dévoiler leur appartenance nationale/ethnique et ne sont généralement pas prêtes à le faire.

Logement

56. L'ECRI note que le problème le plus urgent dans le domaine du logement concerne la population rom, ashkali et égyptienne (RAE) qui vit majoritairement dans des logements de qualité inférieure, souvent dans des campements informels ou illégaux sans équipements ni services collectifs.

57. Une délégation de l'ECRI s'est rendue dans le camp de Konik, situé à la périphérie de Podgorica, où vit actuellement le plus grand groupe de RAE originaires du Kosovo « déplacés à l'intérieur du territoire » (environ 1500 personnes). Le camp est divisé en deux : Konik I et Konik II. Il se trouve sur une décharge à l'écart des quartiers résidentiels et des autres communautés, d'où une ségrégation de fait. Les camps sont constitués de baraques en bois délabrées pourvues d'une toiture en tôle ondulée ou en plastique. Il n'y a pas d'électricité, d'eau courante ni de système d'assainissement ou de services collectifs de quelque sorte que ce soit et il n'est pas possible de faire la cuisine. Dans chaque camp, la population peut venir chercher de l'eau dans des seaux. Les déchets de toutes sortes sont dispersés à ciel ouvert. Lorsque l'ECRI s'est rendue dans le camp, un incendie l'avait détruit en partie et 17 familles étaient sans abri. Il semble qu'en raison de l'insuffisance de l'infrastructure et de l'insécurité des installations électriques, les incendies dans les campements de RAE soient relativement fréquents et aient connu une

issue dramatique. En octobre 2010, deux enfants sont morts lors d'un incendie qui s'est déclaré dans un camp de RAE de Kotor analogue à celui de Konik.

58. Il est clair que des tentatives ont été faites pour apporter une assistance aux habitants de Konik. La Croix-Rouge est présente en permanence et offre deux salles de consultation médicale de base et les services d'un médecin deux heures par jour. Une salle de douche existerait, mais d'après les habitants elle n'est jamais utilisée faute d'eau chaude. Une école a été ouverte dans le camp (voir la partie « Education » ci-dessus) et un terrain de jeux pour enfants a été aménagé.

59. L'ECRI est profondément préoccupée par les conditions de vie effroyables et le dénuement des habitants de ce camp. Elle estime que les conditions actuelles de logement de ce groupe de personnes sont non seulement insalubres, malsaines et inhumaines, mais aussi extrêmement dangereuses. Cette situation est d'autant plus choquante que de nombreux résidents disent vivre ainsi depuis près de 12 ans.

60. La stratégie RAE reconnaît que la question principale pour les habitants de Konik est une question de survie, car ils n'ont pas accès à l'eau potable ni aux installations sanitaires ou aux installations d'assainissement. Elle renvoie à l'objectif à long terme de l'amélioration générale des conditions de vie de la population RAE. Dans le cadre d'un objectif à court terme réalisable, la stratégie prévoit l'amélioration, de toute urgence, des conditions de logement pour assurer des normes minimales, dont la légalisation des quartiers RAE, leur raccordement aux infrastructures telles que les systèmes d'eau potable et d'évacuation des eaux usées ; la reconstruction des zones résidentielles avec des matériaux solides ; le déplacement des décharges qui ne doivent plus être à proximité de camps de RAE et l'offre annuelle d'un certain nombre d'appartements sociaux aux membres les plus nécessiteux de la population RAE.

61. L'ECRI relève que les discussions sur la fermeture du camp de Konik se poursuivent depuis des années sans résultat. Des pressions sont toutefois exercées sur le Monténégro pour qu'il règle ce problème. Pour que des négociations sur l'adhésion à l'Union européenne puissent être ouvertes, le Monténégro doit s'attaquer à sept priorités essentielles, dont l'une porte sur l'adoption et l'application d'une stratégie durable visant à fermer de camp de Konik. L'ECRI reconnaît qu'il est impérieux de fermer le camp de Konik dans les meilleurs délais.

62. L'ECRI prend note de la Stratégie gouvernementale pour résoudre de manière permanente la question des personnes déplacées et déplacées à l'intérieur du territoire du Monténégro, avec une attention particulière pour Konik I et II, adoptée le 28 juillet 2011[10] (voir Groupes vulnérables/cibles - Minorités nationales/ethniques - Personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire »). Elle craint toutefois que le gouvernement s'intéresse davantage au retour volontaire au Kosovo ou à la réinstallation dans un pays tiers qu'à l'intégration au Monténégro. Il a été demandé aux habitants du camp, dans le cadre d'une enquête récente, d'indiquer leur préférence. L'ECRI est aussi inquiète face à certaines des mesures à court terme énoncées dans la stratégie RAE, comme la légalisation des quartiers roms et la reconstruction de zones résidentielles avec des matériaux solides. A son avis, ces mesures ne feront que perpétuer l'existence de quartiers réservés aux RAE même si les conditions de vie y seront meilleures. L'ECRI estime que les autorités devraient prendre des

[10] Bien que ce rapport rende compte de la situation en date du 22 juin 2011, l'ECRI a estimé important d'y inclure ce développement ultérieur.

mesures pour résoudre le problème du logement des RAE de Konik de manière plus durable.

63. L'ECRI juge que les plans du zonage contenus dans la Stratégie évoquée précédemment et concernant la construction de 90 logements dans la région de Konik I sont particulièrement inquiétants. Elle considère que les autorités devraient faciliter le relogement des résidents de Konik dans des logements aux normes dans la ville ou dans le pays de manière à pouvoir s'intégrer. Il ne faudrait pas se contenter de les reloger dans une région où ils seraient toujours tenus à l'écart, ce qui ne ferait que favoriser le développement de nouveaux ghettos. Ils ne devraient pas non plus rester dans l'environnement clos dans lequel ils se trouvent à l'heure actuelle. Il conviendrait de réellement s'efforcer de les intégrer dans d'autres communautés. Pour l'ECRI, il est aussi crucial que les autorités mènent des consultations approfondies et ouvertes avec les personnes concernées, de manière que celles-ci puissent contribuer aux solutions trouvées et appuyer les mesures qui seront prises.

64. L'ECRI exhorte les autorités monténégrines, après des consultations approfondies et ouvertes avec les populations concernées, à trouver des logements aux normes dans la ville ou dans le pays pour les habitants RAE de Konik et à fermer le camp.

III. Climat de l'opinion et discours politique

65. L'ECRI observe qu'il y a peu d'hostilité envers ou entre les minorités nationales/ethniques présentes au Monténégro. De l'avis général, ce pays est un bon exemple de tolérance multiethnique. Comme noté précédemment, la représentation n'est toujours pas proportionnelle mais les minorités sont bel et bien représentées, y compris aux plus hauts niveaux : l'actuel vice-président du parlement est bosniaque et l'actuel ministre des Droits et Libertés des minorités est albanais.

66. Cela étant, la population rom, ashkali et égyptienne (RAE), en particulier les RAE « déplacés à l'intérieur du territoire » originaires du Kosovo, est confrontée à des attitudes négatives et à des préjugés largement répandus. Une récente étude indiquait que 90% des personnes interrogées ne souhaitaient avoir aucun contact avec les RAE. Ces préjugés semblent s'exprimer dans des domaines comme l'emploi et le logement. Dans d'autres parties du présent rapport, l'ECRI formule des recommandations afin d'améliorer la situation des RAE et l'état de l'opinion à leur égard.

67. Il n'y a pas de religion d'Etat au Monténégro. Les pouvoirs publics soutiennent financièrement certaines activités des principales communautés religieuses. Les relations interconfessionnelles sont apparemment bonnes dans l'ensemble, mais il existe des tensions entre les Eglises orthodoxes serbe et monténégrine sur des questions de reconnaissance canonique et de propriété. Malgré la séparation constitutionnelle de l'Eglise et de l'Etat, les autorités sont parfois intervenues dans le différend opposant ces deux Eglises, ce qui aurait suscité certaines tensions entre les Serbes de souche et les Monténégrins.

68. Rares sont les informations qui font état d'un sentiment anti-musulmans, même si des incidents isolés de haine religieuse se sont produits (voir la partie ci-dessus « Dispositions de droit pénal »).

69. L'ECRI note qu'il n'y a pas de communauté juive organisée ni de synagogue au Monténégro. A sa connaissance, aucun antisémitisme n'a été signalé.

70. Sur le plan du discours politique, l'ECRI a été informée que la vie politique est empreinte d'une certaine dose de nationalisme et que les divisions ethniques

sont souvent mises en exergue. Cela ne semble toutefois pas se traduire par des propos discriminatoires ou racistes envers les minorités nationales/ethniques.

IV. Violence raciste

71. L'ECRI note avec satisfaction que le Monténégro ne semble confronté à aucun problème particulier de violence raciste.

72. L'ECRI a cependant eu connaissance d'un cas récent de violence contre des Roms, Ashkali et Egyptiens (RAE). Certains RAE, pris en flagrant délit de vol par des passants, affirment avoir été violemment agressés avant d'être remis à la police. Une enquête est actuellement menée par le Défenseur des droits de l'homme et des libertés.

73. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures pour condamner moralement, mais aussi prévenir et sanctionner, toute forme d'incitation à la haine contre des personnes ou des groupes de personnes en raison de leur origine ethnique, de leur langue ou de leur religion.

V. Groupes vulnérables/cibles

Minorités nationales/ethniques

74. Plusieurs groupes ethniques vivent au Monténégro mais aucun n'y est majoritaire. D'après les résultats du recensement de 2003, la population du Monténégro est composée notamment des groupes suivants : Monténégrins 43,1% ; Serbes 31,9% ; Bosniaques 7,7% ; Albanais 5% ; Musulmans 3,9% ; Croates 1,1% ; Roms 0,4%. Un nouveau recensement a été mené en avril 2011.

75. L'ECRI rappelle que deux mécanismes de suivi spécialisés du Conseil de l'Europe, créés par la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales[11] et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires[12], examinent en détail les questions qui ont trait à l'identité propre des minorités nationales/ethniques.

76. Pour sa part, l'ECRI prend note des efforts considérables déployés par le gouvernement dans ce domaine. Une aide financière provenant du budget de l'Etat est ainsi allouée aux six Conseils de minorité (albanais, bosniaque, croate, musulman, rom et serbe) afin d'assurer leur fonctionnement administratif ; une autre enveloppe, provenant du Fonds des minorités, finance des projets concernant les minorités. Un Centre pour la culture des minorités, subventionné par le gouvernement, a par ailleurs été créé pour promouvoir la culture des minorités nationales par le biais de divers événements, tables rondes et ateliers. Toutes ces initiatives témoignent d'un état d'esprit positif que l'ECRI juge louable.

77. Cela dit, la mise en œuvre de l'article 79 de la Constitution[13] reste problématique. Entre autres, les minorités nationales/ethniques ne bénéficient pas d'une véritable représentation au parlement. L'ECRI note que la loi sur les modifications de la loi sur l'élection des conseillers et des députés parlementaires a été adoptée le 8 septembre 2011[14]. D'après celle-ci, toutes les minorités

[11] Voir l'avis sur le Monténégro adopté le 28 février 2008 par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

[12] Voir le rapport du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adopté le 20 janvier 2010.

[13] Voir la partie « Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales – Minorités nationales/ethniques ».

[14] Bien que ce rapport rende compte de la situation en date du 22 juin 2011, l'ECRI a estimé important d'y inclure ce développement ultérieur.

peuvent participer aux élections parlementaires pour obtenir un nombre de sièges « fondé sur les pourcentages », bien que le nombre total de sièges accessibles aux membres des minorités reste quasiment inchangé. De même, il est généralement admis que la représentation n'est pas proportionnelle dans les services publics, les autorités de l'Etat et les collectivités locales, ce qui est dû essentiellement à l'absence de données fiables sur la composition nationale/ethnique actuelle de la population, qui doit servir de base à cette représentation[15].

78. En ce qui concerne les développements récents, l'ECRI note que le parlement a modifié la loi sur les droits et les libertés des minorités en décembre 2010. Ces modifications prévoient notamment de nouvelles règles pour les élections des Conseils de minorité et l'attribution de fonds. Ce dernier point suscite la controverse faute de données précises sur le nombre de membres des différentes minorités nationales/ethniques. A l'avenir, le financement dépendra de la qualité des projets plutôt que de la taille de la minorité. L'ECRI salue ces nouveautés, qui témoignent d'une prise en compte des besoins réels de chaque minorité nationale/ethnique. L'ECRI a toutefois été informée que ces changements n'ont pas encore été appliqués car de nouvelles règles de procédure doivent encore être élaborées.

79. L'ECRI recommande de faire le nécessaire pour appliquer les modifications apportées à la loi sur les droits et les libertés des minorités.

Personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire »

80. Les conflits armés qui ont accompagné la dissolution de la Yougoslavie et les guerres ethniques dont la région a ensuite été le théâtre ont fait affluer au Monténégro environ 140 000 personnes, qui représentaient à l'époque un quart de la population totale de ce pays. Celles qui arrivaient de Bosnie-Herzégovine et de Croatie étaient classées dans la catégorie des personnes « déplacées », tandis que celles qui fuyaient le Kosovo se voyaient attribuer le statut administratif de personnes « déplacées à l'intérieur du territoire ». Bien qu'on les désigne souvent par le terme de réfugiés, ni les unes ni les autres n'ont été reconnues comme telles, ni à leur arrivée (puisqu'elles n'avaient franchi aucune frontière internationale) ni ultérieurement (après l'indépendance du Monténégro). La loi de juillet 2006 relative à l'asile autorisait les pouvoirs publics à procéder à un nouvel enregistrement (effectué en 2009) afin d'actualiser les statistiques. D'après les chiffres officiels, 5 415 personnes « déplacées » originaires de Bosnie-Herzégovine et de Croatie et 10 948 personnes « déplacées à l'intérieur du territoire » originaires du Kosovo résident sur le territoire monténégrin. Leur statut juridique incertain au Monténégro, qui n'a pour l'instant trouvé aucune solution, restreint leur accès à des droits économiques et sociaux importants et les place dans une situation de grande vulnérabilité.

81. Pour résoudre ce problème complexe de statut juridique, le gouvernement a adopté une série de lois et de mesures en matière de rapatriement et d'intégration des personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire ». On peut citer notamment la loi sur les étrangers et la loi d'octobre 2009 portant modification de cette dernière, ainsi que le plan d'action d'octobre 2009 visant à régler le problème du statut des personnes déplacées des ex-Républiques yougoslaves et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire originaires du Kosovo qui résident au Monténégro. Une Stratégie pour résoudre de manière permanente la question des personnes déplacées et déplacées à l'intérieur du territoire du Monténégro, avec une attention particulière pour Konik I

[15] Voir la partie « Suivi du racisme et de la discrimination raciale ».

et II, a été adoptée en juillet 2011 et remplace le plan d'action évoqué précédemment[16].

82. La mise en œuvre de la Stratégie est prévue pour une période débutant au milieu de 2011 et s'achevant à la fin 2015. Elle s'appuie sur des financements provenant à la fois du Monténégro et de donateurs internationaux. Celle-ci prévoit deux façons de résoudre la question : intégration au Monténégro par l'accès au statut d' « étranger résident permanent » ou retour volontaire au lieu d'origine pour les personnes concernées. Les personnes qui obtiennent le statut d'« étranger résident permanent » pourront bénéficier de l'ensemble des droits sociaux et des services publics, notamment en matière d'emploi, d'éducation, de sécurité sociale, de soins de santé et d'assurance vieillesse. L'ECRI note que les autorités maintiennent l'option du rapatriement, bien qu'elle ait suscité relativement peu d'intérêt jusqu'à présent (d'après les informations communiquées en septembre 2011, 476 personnes avaient demandé à retourner au Kosovo). A ce titre, un accord de réadmission a été signé avec le Kosovo le 29 juin 2011[17].

83. Les personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » disposent d'un délai de deux ans (fixé au 7 novembre 2011) pour demander le statut d'« étranger résident permanent » au ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique. Outre une taxe de 165 euros pour le permis de travail, les demandeurs doivent payer des frais administratifs, dont le montant était initialement fixé à 200 euros par personne. Néanmoins, les autorités ont reconnu que ces coûts représentaient un obstacle important à la procédure de demande pour les personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » et ont réduit les taxes administratives à 10 euros par titre de séjour délivré. L'ECRI se félicite de la suppression de cet obstacle de taille.

84. Par ailleurs, des documents précis doivent être joints à la demande : un document de voyage en cours de validité émis par le pays d'origine, un acte de naissance et un justificatif de nationalité. L'ECRI note que ces exigences constituent un problème quasiment insurmontable pour un très grand nombre de personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire ». La plupart n'ont en effet pas de passeport de leur pays d'origine et beaucoup n'ont plus d'acte de naissance, si tant est qu'elles en aient jamais eu un. On estime qu'environ 2 200 personnes, soit la grande majorité des Roms, Ashkali et Egyptiens (RAE), ne possèdent aucun document personnel. Pour obtenir des papiers, il leur faudrait rentrer dans leur pays d'origine et y déposer une demande. Or, sans passeport, elles ne peuvent voyager ; en outre, la majorité d'entre elles n'ont pas les moyens de payer un tel voyage ni les frais administratifs de la demande. L'ECRI conclut avec préoccupation qu'un très grand nombre de personnes ne pourront respecter les exigences concernant les pièces à fournir.

85. La dernière condition est d'avoir un casier judiciaire vierge au Monténégro. La loi sur les étrangers prévoit que le statut de résident permanent ne peut être accordé à un étranger reconnu coupable d'une infraction pénale ou faisant l'objet d'une procédure pénale. Comme le mentionne le paragraphe 86, la date limite pour le dépôt des dossiers de demande de résidence permanente est le 7 novembre 2011. Par conséquent, une personne faisant l'objet d'une procédure pénale et dont la candidature est rejetée à cause de la disposition mentionnée ci-dessus pourrait, en cas d'acquittement, ne pas être capable de remplir une

[16] Bien que ce rapport rende compte de la situation en date du 22 juin 2011, l'ECRI a estimé important d'y inclure ce développement ultérieur.

[17] Bien que ce rapport rende compte de la situation en date du 22 juin 2011, l'ECRI a estimé important d'y inclure ce développement ultérieur.

nouvelle demande dans les temps. Cet écueil pourrait être évité en suspendant l'examen de la demande de résidence permanente pendant toute la durée de la procédure pénale.

86. L'ECRI recommande vivement aux autorités de modifier la loi sur les étrangers – aux termes de laquelle la résidence permanente doit être refusée à un étranger faisant l'objet d'une procédure pénale – de manière à permettre à une personne qui a été acquittée d'une accusation criminelle de reprendre une demande de résidence qui a été remise avant la date limite. L'ECRI recommande également que les infractions mineures[18] ne devraient pas faire obstacle à son examen.

87. A leur crédit, les autorités ont adopté un certain nombre de mesures pour aider les personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » à effectuer les démarches nécessaires. Elles ont fait des efforts pour sensibiliser les populations concernées, notamment en diffusant l'information sur toutes les chaînes télévisées et en créant des dépliants traduits en romani et en albanais. Comme indiqué ci-dessus, les frais administratifs ont été ramenés à un niveau raisonnable. Les autorités ont déclaré négocier avec les pays d'origine des personnes concernées afin de faciliter la procédure d'obtention des passeports, des actes de naissance et des justificatifs de nationalité. Un accord sur l'enregistrement dans les registres nationaux du Kosovo des personnes « déplacées à l'intérieur du territoire » résidant au Monténégro a récemment été signé avec le Kosovo, et l'organisation de voyages groupés au Kosovo pour permettre aux personnes concernées d'obtenir les documents nécessaires à la régularisation de leur situation au Monténégro est envisagée. En juillet 2010, le gouvernement a adopté un décret sur les modalités d'exercice des droits des personnes déplacées originaires des ex-républiques yougoslaves et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire originaires du Kosovo qui résident au Monténégro. En vertu de ce texte, les personnes n'ayant pas obtenu le statut d'« étranger résident permanent ou temporaire » peuvent exercer leurs droits de la même façon que les citoyens du Monténégro en matière de travail, d'emploi, d'éducation, de protection sociale, d'aide à l'enfance, de soins de santé, d'assurance santé, vieillesse et invalidité jusqu'au 7 janvier 2012. Enfin, il convient de noter que le plan d'action susmentionné accorde un droit de résidence temporaire aux personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » qui ne peuvent obtenir des documents de voyage en cours de validité d'ici au 7 novembre 2011 mais qui satisfont aux autres critères ; ce droit leur est octroyé, pour une durée maximale de trois ans, jusqu'à ce qu'elles puissent présenter les documents de voyage requis pour obtenir le statut d'étranger résident permanent.

88. En septembre 2011, sur les 16 000 personnes concernées, seules 4 500 environ avaient déposé une demande d'obtention du statut d'« étranger résident permanent ». Parmi ces dernières, environ 1 500 ont obtenu satisfaction[19]. En ce qui concerne la résidence temporaire, 182 demandes ont été enregistrées à ce jour, et 71 ont été approuvées. Ces chiffres sont révélateurs des difficultés rencontrées par un très grand nombre de personnes dans le cadre de la procédure de demande et l'ECRI craint fortement que beaucoup ne soient pas enregistrées à la date limite.

89. D'après les autorités, passé ce délai, toutes les personnes non inscrites en tant qu'« étranger résident permanent ou temporaire » seront considérées comme

[18] Il appartient aux autorités de décider ce qui constitue des infractions mineures, en fonction de la nature des actes commis ou de la peine prévue.

[19] Bien que ce rapport rende compte de la situation en date du 22 juin 2011, l'ECRI a estimé important d'y inclure ces informations fournies par les autorités.

des étrangers en situation irrégulière au Monténégro. L'ECRI n'a pu obtenir d'informations sur le sort qui leur sera réservé.

90. De l'avis de l'ECRI, le Monténégro a mis en place une procédure excessivement compliquée pour régler le problème du statut des personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire ». En conséquence, il devrait apporter toute l'aide et l'assistance possibles aux personnes concernées afin qu'elles ne soient pas privées, pour des raisons indépendantes de leur volonté, de la possibilité de demander un titre de résidence permanente au Monténégro.

91. L'ECRI exhorte les autorités à prendre toutes les mesures possibles pour faciliter les procédures permettant aux personnes « déplacées » et « déplacées à l'intérieur du territoire » d'obtenir le statut d'« étranger résident permanent » au Monténégro. Les autorités devraient veiller, le cas échéant, à ce que le manque de moyens financiers ne soit pas un obstacle à l'obtention des documents nécessaires. Ils devraient en particulier faire en sorte que les personnes, au premier rang desquelles les RAE, n'ayant pas d'acte de naissance ou de justificatif de nationalité ne soient pas automatiquement privées de la possibilité d'obtenir le statut d'« étranger résident permanent » au Monténégro.

92. Enfin, l'ECRI note que certains individus risquent de se retrouver dans une situation d'apatridie, dans la mesure où ils ne seront considérés ni comme des étrangers ni comme des nationaux. Ce risque concerne surtout les RAE du Kosovo qui n'ont pas été déclarés à leur naissance ou ne possèdent pas de justificatif de leur inscription à l'état civil. Cette situation est extrêmement préoccupante et l'ECRI encourage vivement les autorités à trouver une solution satisfaisante, en collaboration avec les Etats voisins et les organisations internationales compétentes. L'ECRI note que le Monténégro a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats le 28 avril 2010. Cependant, comme il considère la Serbie comme l'Etat successeur, il ne s'estime pas obligé d'accorder sa nationalité à des personnes qui, sinon, deviendraient apatrides par suite de la dissolution de la Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro. Le Monténégro n'a pas adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, qui prévoit des garanties contre l'apatridie à la naissance, au cours de la vie en interdisant le retrait de la nationalité et dans le cadre d'un transfert de territoire.

93. L'ECRI recommande au Monténégro de ratifier la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et de prendre les mesures nécessaires afin de trouver une solution pour toutes les personnes qui risquent actuellement de se retrouver dans une situation d'apatridie.

Roms, Ashkali et Egyptiens (RAE)

94. L'expression « Roms, Ashkali et Egyptiens » (RAE) désigne, au Monténégro, les Roms (sédentaires) « domiciliés » dans le pays ainsi que les différents groupes ethniques de RAE ayant le statut de personnes « déplacées à l'intérieur du territoire » originaires du Kosovo. Comme souligné plus haut, ces personnes n'ont jamais été officiellement reconnues comme des réfugiés, mais sont souvent qualifiées de « RAE réfugiés ».

95. Selon l'Institut statistique du Monténégro, cet Etat compte 9 934 RAE, dont 5 649 sont des Roms domiciliés, et 4 285 RAE « déplacés à l'intérieur du territoire » originaires du Kosovo. Les estimations non officielles indiquent, elles, un chiffre total d'environ 20 000 RAE.

96. L'ECRI note que, selon de nombreux témoignages, une partie de la population RAE est relativement bien intégrée dans la société monténégrine. La situation de ce groupe de RAE « domiciliés » est donc encourageante. La plupart de ses

membres vivent dans des logements aux normes dans des quartiers mixtes. Toutefois, des problèmes se posent en matière d'éducation et la discrimination dans l'emploi reste préoccupante (voir les parties ci-dessus « Education » et « Emploi »).

97. L'ECRI salue tout particulièrement une récente initiative soutenue entre autres par le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités, qui vise à faire connaître des RAE susceptibles de servir de modèles dans la société et à leur rendre hommage. Dans le cadre de cette initiative a notamment été publiée une série de photographies, accompagnées de portraits, de 32 RAE affichant une certaine réussite (parmi lesquels des étudiants, des assistants scolaires du primaire, des artistes, des musiciens, un journaliste et le seul RAE à être jamais entré dans la fonction publique). L'ouvrage indique que « les modèles photographiés ici sont la preuve vivante qu'il est possible de braver l'adversité et de réussir sur les plans personnel et professionnel ».

98. Il reste cependant un groupe important de RAE, qui est sans aucun doute le plus démuni, marginalisé et vulnérable de tous les groupes de population du Monténégro. La plupart de ces RAE sont arrivés au Monténégro en 1999 et leur situation continue à susciter les plus vives inquiétudes sur le plan des droits de l'homme. Comme indiqué plus haut dans la partie « Logement », ils vivent le plus souvent dans des campements illégaux, coupés des autres communautés, dans une misère noire. Ils n'ont, dans le meilleur des cas, qu'un accès limité à l'aide sociale ou aux services publics. D'après les autorités, près de 170 familles soit 547 personnes ont le droit de recevoir et reçoivent un soutien matériel.

99. En 2005, le Monténégro s'est associé au projet régional Décennie pour l'inclusion des Roms 2005-2015 et a adopté un plan d'action national en vue de le mettre en œuvre en partenariat avec des organisations internationales et non gouvernementales. Ce plan d'action, qui constitue le cadre des activités destinées à intégrer la population RAE, s'articule autour de quatre axes prioritaires : l'éducation, l'emploi, la santé et le logement. D'après un fonctionnaire, les résultats attendus n'ont pas été atteints.

100. En novembre 2007, le gouvernement a adopté la stratégie RAE susmentionnée, qui couvre la période 2008-2012 et prévoit un ensemble de mesures et d'activités concrètes durant ces années. Placée sous la responsabilité du ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités, la stratégie RAE, qui reconnaît la terrible situation socio-économique dans laquelle se trouve la population RAE au Monténégro (« Les Roms […] sont marginalisés ; ils n'ont pas accès à l'ensemble des droits et libertés fondamentaux et ne peuvent satisfaire tous leurs besoins élémentaires »), souligne l'importance des mesures positives visant à garantir l'égalité. Dans ce cadre, le gouvernement a l'intention de prendre des mesures prioritaires dans les huit domaines suivants : statistiques officielles ; statut juridique et interdiction de la discrimination ; éducation ; emploi ; soins de santé ; couverture sociale et protection de l'enfance ; logement ; représentation politique de la population RAE. La stratégie RAE prévoit des ressources budgétaires et un calendrier pour la mise en œuvre de ces mesures, dont certaines ont été décrites plus haut dans les parties « Education », « Emploi » et « Logement ».

101. En mars 2008, le gouvernement a créé la Commission pour la mise en œuvre de la stratégie RAE. Cette instance réunit 12 représentants des ministères concernés, de l'agence pour l'emploi, du Conseil des Roms et d'ONG roms. Deux de ces 12 membres sont des RAE. La Commission alloue des fonds aux projets énumérés dans la stratégie, sur la base d'appels d'offres et soumet les rapports annuels de mise en œuvre au gouvernement.

102. Comme indiqué précédemment, le Monténégro doit mener sept grands chantiers prioritaires pour que les négociations d'adhésion à l'Union européenne puissent s'ouvrir. L'une de ces priorités consiste à « garantir le statut juridique des personnes déplacées, en particulier des Roms, Ashkali et Egyptiens, et veiller au respect de leurs droits ». De nombreux RAE ne sont inscrits sur aucun registre et ne possèdent aucun document personnel, ce qui entrave l'exercice de leurs droits. Il semble que beaucoup de RAE n'aient pas conscience de l'importance des actes d'état civil et déclarent rarement les enfants nés à la maison. Faute de posséder eux-mêmes des documents d'identité, les parents ayant voulu déclarer leurs enfants semblent avoir rencontré des difficultés. La stratégie RAE exige que des documents personnels soient délivrés à ceux qui sont à la fois ressortissants du Monténégro et domiciliés dans ce pays. De leur côté, ceux qui ne sont pas ressortissants du Monténégro mais sont domiciliés dans ce pays doivent recevoir les documents prévus pour les ressortissants étrangers. Tout en se félicitant de ces dispositions, l'ECRI note que les initiatives ont été rares jusqu'à présent et exhorte les autorités à accélérer et intensifier ce processus.

103. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures pour sensibiliser à l'importance de déclarer les naissances et promouvoir cette pratique au sein de la population RAE. Rien ne devrait faire obstacle à cette démarche et les procédures devraient être simples et accessibles.

104. L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre et d'intensifier la délivrance de documents personnels aux RAE, conformément à la stratégie 2008-2012 pour l'amélioration de la situation des RAE au Monténégro.

105. Enfin, l'ECRI prend acte du fait que certains RAE domiciliés au Monténégro sont exposés au risque d'apatridie pour les mêmes raisons que les RAE « déplacés à l'intérieur du territoire » originaires du Kosovo, c'est-à-dire soit parce qu'ils n'ont pas été déclarés à la naissance soit parce qu'ils ne peuvent prouver leur inscription à l'état civil. Voir la partie ci-dessus « Personnes "déplacées" et "déplacées à l'intérieur du territoire" ».

Musulmans

106. Les Musulmans représentent l'une des six minorités nationales/ethniques du pays. Ils ont créé un Conseil des Musulmans.

107. L'ECRI note que les communautés musulmanes ne signalent aucune discrimination particulière à leur égard, même si des incidents isolés de haine religieuse visant des Musulmans se sont produits (voir la partie « Dispositions de droit pénal »). D'après certaines informations, le manque de cimetières est un sujet de plainte.

Réfugiés et demandeurs d'asile

108. Le droit d'asile est garanti par l'article 44 de la Constitution et régi par la loi de juillet 2006 relative à l'asile. L'ECRI note toutefois que cette loi ne peut être pleinement mise en œuvre, faute d'harmonisation avec d'autres lois, des règlements et des directives nationales. De ce fait, les demandeurs d'asile se heurtent à de nombreuses difficultés pour avoir accès à certains droits et services de base pourtant garantis par la loi.

109. L'ECRI recommande que la réglementation nécessaire à l'application de la loi relative à l'asile soit adoptée au plus vite afin que les demandeurs d'asile puissent exercer pleinement leurs droits.

110. Le Service de l'asile est chargé de la détermination du statut de réfugié en première instance. La Commission nationale des recours en matière d'asile est

l'autorité de deuxième instance ; elle statue sur les recours introduits contre les décisions rendues en première instance. D'après l'article 20 de la loi relative à l'asile, cette commission est un organe administratif composé de cinq membres nommés par le gouvernement et issus du corps judiciaire, de l'administration publique ou des organismes de service public. Malgré les assurances des autorités que ses membres exercent leurs fonctions d'une manière impartiale et indépendante, l'ECRI estime que la Commission nationale des recours en matière d'asile ne constitue pas un organe indépendant. De plus, ses décisions sont définitives : aucune disposition ne prévoit un contrôle juridictionnel. L'ECRI note avec préoccupation que les demandeurs d'asile déboutés ne disposent d'aucune voie de recours effective devant un tribunal.

111. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures pour veiller à ce que les demandeurs d'asile puissent faire appel des décisions d'asile devant un tribunal indépendant et impartial.

112. La loi relative à l'asile prévoit une coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à tous les stades de la procédure d'asile. Des agents du HCR sont présents lors des entretiens. Le Service d'accueil des réfugiés est chargé d'aider les demandeurs d'asile et les réfugiés à faire valoir leurs droits, par exemple en matière de logement, d'éducation, de santé, de protection sociale, d'assistance juridique et d'accès aux organisations humanitaires et non gouvernementales. Aux termes de la loi, un logement doit être proposé dans le Centre d'hébergement des demandeurs d'asile. Une structure d'accueil d'une capacité de 65 places est toujours en construction près de Podgorica et devrait être opérationnelle en 2012. Le HCR a financé la location des logements pour certains demandeurs d'asile, tandis que d'autres ont été placés dans le camp de Konik.

113. L'ECRI recommande aux autorités d'achever dès que possible la construction du centre d'accueil de demandeurs d'asile et de veiller à ce qu'il dispose des équipements et personnels nécessaires à son bon fonctionnement.

114. L'ECRI constate avec regret que la loi relative à l'asile ne contient aucune disposition autorisant les demandeurs d'asile à travailler, hormis dans le centre d'accueil. Elle considère que les demandeurs d'asile devraient avoir accès au marché du travail le plus rapidement possible après le dépôt de leur demande d'asile, de manière à éviter qu'ils soient dépendants de l'aide de l'Etat, à empêcher les situations d'exploitation par le travail et à améliorer leurs chances d'intégration.

115. L'ECRI recommande aux autorités de revoir leur position sur l'accès à l'emploi des demandeurs d'asile, afin que ces derniers ne soient pas tous automatiquement privés de la possibilité de travailler, indépendamment de la durée de leur séjour dans le pays.

116. Depuis mai 2006, le Monténégro a accueilli 46 demandeurs d'asile. Jusqu'à présent, un seul a obtenu une protection subsidiaire. Un autre s'était vu reconnaître la qualité de réfugié, mais ce statut lui a été retiré en juillet 2010 après qu'il se fut de nouveau placé sous la protection de son pays d'origine, duquel il a obtenu un passeport biométrique. Son recours a été rejeté.

117. L'ECRI note que le Monténégro a été peu confronté à l'immigration et ne dispose pas encore d'un véritable mécanisme d'asile. A l'heure actuelle, cet Etat est davantage un pays de transit qu'un pays de destination pour les demandeurs d'asile. Cependant, le nombre de demandeurs d'asile devrait augmenter à la perspective de l'intégration dans l'Union européenne. Il est conseillé aux autorités de commencer à se préparer en s'assurant que leur législation et leur pratique sont conformes aux acquis de l'UE dans ce domaine (par exemple le

droit à un recours effectif devant une juridiction, garanti par la Directive 2005/85/CE du Conseil, ou l'accès à l'emploi, garanti par la Directive 2003/9/CE du Conseil).

118. Les autorités devraient par ailleurs veiller à ce que les personnels en contact avec les demandeurs d'asile, notamment les gardes-frontières et les fonctionnaires chargés des entretiens d'asile, soient correctement formés. Cette formation devrait être axée sur le respect des droits de l'homme et du principe de non-refoulement, ainsi que sur le respect de la diversité culturelle et de la non-discrimination.

119. L'ECRI encourage les autorités à veiller à ce que les personnels en contact avec les demandeurs d'asile soient formés à garantir le respect des droits de l'homme et du principe de non-refoulement, ainsi que le respect de la diversité culturelle et de la non-discrimination.

VI. Conduite des forces de l'ordre

120. L'ECRI a eu connaissance d'informations faisant état de comportements abusifs de policiers à l'égard de Roms, Ashkali et Egyptiens (RAE). Entre autres, la police refuserait souvent l'accès d'un avocat aux RAE soupçonnés d'une infraction ou contraindrait ceux-ci à signer des déclarations qu'ils ne peuvent lire ou comprendre. D'autres allégations font état de brutalités et d'autres mauvais traitements policiers, visant particulièrement les RAE.

121. En vertu de la loi sur la police, le Service de contrôle interne du ministère de l'Intérieur est chargé de la supervision interne de la police. Cette loi prévoit également la création d'un mécanisme de supervision externe indépendant : le Conseil de contrôle civil du travail de la police. Cet organe consultatif spécialisé est composé d'un président et de quatre membres nommés pour cinq ans par le barreau, l'ordre des médecins, l'association des juristes, l'université du Monténégro et une ONG de défense des droits de l'homme. Toute personne peut adresser une plainte à ce Conseil, qui est doté de vastes pouvoirs d'investigation.

122. La légalité des activités de la police est également contrôlée par le Parlement du Monténégro, par le biais de la Commission parlementaire des questions de sécurité et de défense.

123. En outre, l'ECRI note que l'article 2 du Code de déontologie de la police est ainsi libellé : « Lorsqu'ils appliquent les procédures de police, les policiers respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales de tous les citoyens, sans distinction de nationalité, de race, de couleur de peau, de religion, de genre, d'éducation, de statut social ou de toute autre caractéristique personnelle ». Or, comme indiqué plus haut, les mauvais traitements policiers allégués visent plus souvent un groupe ethnique spécifique. L'ECRI a déjà recommandé aux autorités de poursuivre leurs efforts afin de veiller à ce que la formation dispensée aux policiers couvre expressément les questions de racisme et de discrimination raciale (voir la partie « Formation des représentants des forces de l'ordre, des procureurs et des juges »).

124. L'ECRI note donc qu'il existe un système de contrôle interne et externe de la police au Monténégro. Les allégations susmentionnées de comportement répréhensible à caractère raciste au sein de la police peuvent être le signe d'une insuffisance de ces mécanismes de contrôle.

125. L'ECRI a appris que la police compte peu de membres des minorités nationales/ethniques dans ses rangs, et en particulier aucun RAE. Selon les autorités, cela s'explique par le fait que les candidats RAE ne possédaient pas le niveau d'études requis jusqu'à présent. Quant aux autres candidats issus des

minorités nationales/ethniques, ils ont échoué aux tests psychologiques d'entrée dans la police. Cela a notamment été le cas de 27 Bosniaques en 2009. Les autorités ont également indiqué que les personnes appartenant à des minorités nationales/ethniques ont rarement envie d'entrer dans la police, même dans les régions où les minorités représentent la majorité de la population. Pour l'ECRI, il est important que la composition de la police reflète la diversité de la population.

126. ECRI recommande que les autorités redoublent d'efforts pour faire en sorte qu'il n'y ait pas d'impunité policière. Il est également important de donner à la police les compétences, y compris linguistiques, lui permettant d'accroître son efficacité en renforçant sa communication avec les groupes minoritaires et en gagnant la confiance de ces derniers. C'est pourquoi l'ECRI invite les autorités à réfléchir aux moyens de promouvoir le recrutement de membres des minorités nationales/ethniques dans la police.

VII. Suivi du racisme et de la discrimination raciale

127. Comme indiqué à plusieurs reprises dans ce rapport, il n'y a pas de collecte systématique de données ethniques ventilées au Monténégro. Les autorités ont déclaré qu'il était impossible d'obtenir des chiffres exacts car les personnes ne sont pas invitées à indiquer leur origine nationale/ethnique et ne souhaitent généralement pas le faire. Il est par conséquent difficile d'élaborer et de mettre en œuvre une politique efficace dans différents domaines. Cela a également pour effet d'empêcher la pleine application de certaines dispositions constitutionnelles, comme une véritable représentation des « communautés nationales minoritaires » au parlement. Les chiffres du dernier recensement, réalisé en 2003 à l'époque de la Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro, ne reflètent plus la composition actuelle de la population. Une loi sur le recensement a été adoptée en juillet 2010 et un nouveau recensement a été mené en avril 2011.

128. L'ECRI n'ignore pas que la question de la collecte de données ethniques est sensible au Monténégro et présente quelques difficultés. Si certaines personnes peuvent être réticentes à indiquer leur appartenance ethnique, d'autres ne peuvent s'identifier à aucun groupe national/ethnique ou peuvent au contraire s'identifier à plusieurs. Il est par conséquent important de rassurer les gens en leur expliquant que la collecte de ce type de données n'est pas une menace pour les droits de l'homme si les principes de l'anonymat, du consentement éclairé et de l'auto-identification volontaire sont respectés.

129. Donner son consentement éclairé implique d'apprécier et de comprendre clairement les faits, les implications et les conséquences de sa décision. La population devrait savoir que l'existence de données exactes sur le nombre et les conditions de vie des minorités nationales/ethniques aiderait les autorités à organiser les services et contribuerait à faire pleinement respecter certains droits prévus par la législation interne, notamment une véritable représentation au parlement, une représentation proportionnelle dans les services publics, les autorités de l'Etat et les collectivités locales et une allocation équitable de fonds aux Conseils de minorité. Parallèlement, il devrait être clairement indiqué que nul n'est contraint de dévoiler des informations qu'il juge sensibles.

130. L'ECRI recommande aux autorités de créer un système de suivi afin de permettre la collecte d'informations utiles ventilées par catégories telles que l'origine nationale/ethnique, la langue, la religion et la nationalité dans différents domaines d'action, et de veiller à ce que ces données soient toujours réunies dans le strict respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes à un groupe particulier.

VIII. Education et sensibilisation

131. L'éducation civique est obligatoire à l'école primaire. Elle aborde la question de la différence et de la coexistence pacifique. Selon les autorités, les enseignants sont également formés à combattre les préjugés. L'ECRI estime que ce cours, pour être aussi efficace que possible, devrait également être dispensé aux élèves des établissements secondaires.

132. L'ECRI encourage les autorités à inscrire l'éducation civique obligatoire, en particulier les droits de l'homme, la tolérance et la non-discrimination, au programme du cycle secondaire et à former les enseignants en conséquence.

133. La Constitution garantit aux personnes appartenant à des minorités nationales/ethniques le droit à un enseignement dans leur propre langue et le droit de voir leur histoire et leur culture figurer au programme scolaire. S'agissant de la mise en œuvre de ces droits, l'ECRI renvoie aux rapports susmentionnés du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

134. Comme indiqué dans la partie « Education », les enseignants ont la possibilité de concevoir 20% du programme. L'ECRI déplore que cette possibilité soit si peu utilisée, essentiellement, semble-t-il, parce que les enseignants parlent rarement les langues minoritaires et ont rarement une bonne connaissance de la culture des minorités. L'ECRI estime qu'il serait utile que les enseignants puissent suivre un programme de base, dans ce cadre, afin de sensibiliser les élèves à la richesse de la diversité culturelle du pays.

135. L'ECRI encourage les autorités à envisager d'élaborer un programme de base sur l'histoire et la culture des six minorités nationales/ethniques du Monténégro et de fournir du matériel pédagogique, en étroite collaboration avec les Conseils de minorité et le Centre pour la culture des minorités.

136. L'ECRI note que peu d'attention a été accordée au Monténégro à la sensibilisation aux questions qui relèvent de son mandat. Même s'il n'y a a priori pas d'urgence en la matière – le Monténégro est souvent décrit comme un modèle sur le plan des relations interethniques – l'ECRI estime qu'il convient de faire des efforts pour maintenir et consolider cet acquis ainsi que pour sensibiliser la population générale aux domaines dans lesquels des inégalités ont été mises en lumière.

137. L'ECRI recommande aux autorités d'organiser une vaste campagne pour promouvoir la tolérance et la non-discrimination dans l'ensemble de la société, en mettant tout particulièrement l'accent sur la population rom, ashkali et égyptienne (RAE).

RECOMMENDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les deux recommandations[21] spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités du Monténégro une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande aux autorités de renforcer la formation initiale et continue dispensée aux membres de la police, aux avocats, aux procureurs et aux juges en ce qui concerne l'égalité de traitement et la non-discrimination, les dispositions pénales en vigueur contre le racisme et la discrimination raciale et les moyens de reconnaître le mobile raciste d'une infraction.

- L'ECRI exhorte les autorités monténégrines, après des consultations approfondies et ouvertes avec les populations concernées, à trouver des logements aux normes dans la ville ou dans le pays pour les habitants roms, ashkali et égyptiens (RAE) de Konik et à fermer le camp.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

[21] L'ECRI avait effectué une troisième recommandation concernant l'adoption dès que possible d'une nouvelle loi sur le Défenseur des droits de l'homme et des libertés de manière que la loi sur l'interdiction de la discrimination soit appliquée. Cependant, entre le temps de rédaction de ce rapport et son adoption, la loi sur le Défenseur des droits de l'homme et des libertés a été adoptée. L'ECRI considère que cette recommandation a été mise en œuvre.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation au Monténégro: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, octobre 1996, CRI(96)43
2. Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
3. Recommandation de politique générale n° 3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
4. Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
5. Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
6. Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
7. Recommandation de politique générale n° 7 : Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002, CRI(2003)8
8. Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, juin 2004, CRI(2004)26
9. Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, septembre 2004, CRI(2004)37
10. Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, mars 2007, CRI(2007)6
11. Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, octobre 2007, CRI(2007)39
12. Recommandation de politique générale n° 12 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, mars 2009, CRI(2009)5

Autres sources

13. Government of Montenegro, Ministry of protection of human and minority rights, Strategy for the improvement of the position of the RAE population in Montenegro 2008-2012 (Government policy towards Roma minority), Podgorica, October 2007
14. Government of Montenegro, Ministry of Interior Affairs and Public Administration, Action plan for resolving the status of displaced persons from ex-Yugoslavian countries and internally displaced persons from Kosovo residing in Montenegro, Podgorica, September 2009
15. Milan Roćen, Minister for Foreign Affairs of Montenegro, Address at the International Conference "Permanent solutions for refugees and internally displaced persons – co-operation of countries of the region", Belgrade, 25 March 2010
16. Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Documents d'information, Monténégro : Respect des obligations et engagements, Quatrième rapport de suivi du Secrétariat (de septembre 2009 à novembre 2010), 20 janvier 2011, SG/Inf (2010)22 FINAL
17. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), Respect des obligations et engagements du Monténégro, 31 mars 2010, Doc. 12192
18. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Respect des obligations et engagements du Monténégro, Résolution 1724 (2010)

19. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Avis No. 261 (2007), Adhésion de la République du Monténégro au Conseil de l'Europe
20. Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Rapport du Commissaire aux droits de l'homme, M. Thomas Hammarberg, sur sa visite au Monténégro, 2-6 juin 2008, 8 octobre 2008, CommDH(2008)25
21. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the draft law on Prohibition of Discrimination of Montenegro, Opinion no. 564/2009, 18 March 2010, CDL-AD(2010)011
22. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Montenegro, Opinion no. 392/2006, 20 December 2007, CDL-AD(2007)047
23. Service de la Charte sociale européenne, Fiche Etat Monténégro, mars 2010
24. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Avis sur le Monténégro adopté le 28 février 2008, 6 octobre 2008, ACFC/OP/I(2008)001
25. Commentaires du Gouvernement du Monténégro sur le premier avis du Comité consultatif relatif à la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par le Monténégro, 24 novembre 2008, GVT/COM/I(2008)001
26. Rapport présenté par la République du Monténégro conformément à l'article 25, paragraphe 1, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 25 juillet 2007, ACFC/SR(2007)002
27. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales, Monténégro, 16 mars 2009, CERD/MNE/CO/1
28. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Summary record of the 1924th Meeting, Initial report of Montenegro, 16 March 2009, CERD/C/SR.1924
29. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Reports submitted by States parties under Article 9 of the Convention, 7 November 2008, CERD/C/MNE/1
30. The United Nations Office at Geneva (UNOG), Committee on Elimination of Racial Discrimination considers Report of Montenegro, press release, 3 March 2009
31. United Nations Development Programme, At Risk; Roma and the Displaced in Southeast Europe, UNDP, Bratislava, June 2006
32. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Response, Annual Report for 2009, November 2010
33. Amnesty International's Concerns in Montenegro: January-June 2009, Index: EUR 66/004/2009
34. Amnesty International, Montenegro – Submission to the United Nations Universal Periodic Review (UPR), Third session of the UPR Working Group of the Human Rights Council (December 2008), 14 July 2008
35. ASK, Minority Education in Montenegro, UNO. Libertask, 2009
36. ASK and Minority Rights Group International, Minority Access to Employment in Montenegro, Micro Study, Nedjeljka Sindik, May 2006
37. Duško Miljanić, Barvale, Photography, Art Galerija Podgorica, April 2010
38. European Commission, Analytical Report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, Brussels, 9 November 2010
39. European Commission, Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, Brussels 7 November 2010
40. European Commission, Commission Staff Working Document, Montenegro 2009 Progress Report, Brussels 14.10.2009, SEC(2009)1336
41. European Roma Rights Centre (ERRC) and the Centre for Roma Initiatives ("CRI"), Written comments concerning Montenegro for consideration by the United Nations

Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 74th Session 16 February-9 March 2009

42. European Union Democracy Observatory (EUDO) Citizenship/CITSEE, Montenegro ratifies ECN and changes its Citizenship Act, Jelena Dzankic, 30 July 2010
43. Human Rights Action, Information on the rights of minority groups in Montenegro, January 2009
44. Human Rights First, Framework of Criminal Law, 2008 Hate Crime Survey
45. Human Rights First, Systems of Monitoring and Reporting, 2008 Hate Crime Survey
46. Nemanja Tepavcevic, Census in Montenegro – Théâtre de l'Absurde, euobserver.com, 3 March 2011
47. NVO Slobodna misao (Free Thought), Human rights violation in Montenegro, 30 July 2010
48. Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy Program, Equal Access to Quality Education for Roma Vol. 2, Monitoring Reports on Croatia, Macedonia, Montenegro and Slovakia, Open Society Institute, 17 December 2007
49. Stephan Müller and Zeljko Jovanovic, Pathways to Progress, The European Union and Roma Inclusion in the Western Balkans, A report commissioned by Open Society Institute Roma Initiatives, March 2010
50. US Department of State, 2009 Human Rights Report: Montenegro, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2009 Country Reports on Human Rights Practices, 11 March 2010
51. US Department of State, 2008 Human Rights Reports: Montenegro, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2008 Country Reports on Human Rights Practices, 25 February 2009
52. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2010 Report on International Religious Freedom, Montenegro, 17 November 2011
53. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2009 Report on International Religious Freedom, Montenegro, 26 October 2009
54. US Department of State, Background Note – Montenegro, 26 July 2010
55. Youth initiative for Human Rights, III quarterly report on the state of human rights in Montenegro 2010