Mars 2021

CHARTE SOCIALE EUROPEENNE

Comité européen des Droits sociaux

Conclusions 2020

MONTENEGRO

Ce texte peut subir des retouches de forme.

La fonction du Comité européen des Droits sociaux est de statuer sur la conformité des situations des Etats avec la Charte sociale européenne. Dans le cadre de la procédure de rapports nationaux, il adopte des conclusions et dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, il adopte des décisions.

Des informations relatives à la Charte, les observations interprétatives et les questions générales formulées par le Comité figurent dans l'Introduction générale à l'ensemble des Conclusions.

Le présent chapitre concerne le Monténégro, qui a ratifié la Charte sociale européenne révisée le 3 mars 2010. L'échéance pour remettre le 9ème rapport était fixée au 31 décembre 2019 et le Monténégro l'a présenté le 21 janvier 2020.

Le Comité rappelle qu'il a été demandé au Monténégro de répondre aux questions ciblées posées au titre de diverses dispositions (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité demandait un rapport sur l'application des dispositions de la Charte). Le Comité s'est donc concentré sur ces aspects. Il a également examiné les réponses données à tous les constats de non-conformité ou décisions d'ajournement formulés dans ses conclusions précédentes (Conclusions 2016).

En outre, le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de certaines dispositions. Si la conclusion précédente (Conclusions 2016) a conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

Conformément à la procédure adoptée par le Comité des Ministres lors de la 1196e réunion des Délégués des Ministres des 2-3 avril 2014, le rapport concernait les dispositions du groupe thématique I « Emploi, formation et égalité des chances » :

- droit au travail (article 1) ;
- droit à l'orientation professionnelle (article 9) ;
- droit à la formation professionnelle (article 10) ;
- droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté (article 15) ;
- droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Etats parties (article 18) ;
- droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (article 20) ;
- droit à la protection en cas de licenciement (article 24) ;
- droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur (article 25).

Le Monténégro a accepté toutes les dispositions de ce groupe, sauf les articles 10§5, 18 et 25.

La période de référence allait du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2018.

Les Conclusions relatives au Monténégro concernent 13 situations et sont les suivantes :

– 1 conclusion de conformité : article 24.

– 10 conclusions de non-conformité : articles 1§1, 1§2, 1§4, 9, 10§1, 10§3, 10§4, 15§1, 15§2 et 20.

En ce qui concerne les 2 autres situations, régies par les articles 10§2 et 15§3, le Comité nécessite des informations supplémentaires pour être en mesure d'examiner la situation.

Le Comité considère que l'absence des informations demandées est incompatible avec l'obligation du Monténégro de présenter des rapports en vertu de la Charte révisée.

Le rapport suivant du Monténégro traitera des dispositions du groupe thématique II « Santé, sécurité sociale et protection sociale » :

- droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail (article 3),

- droit à la protection de la santé (article 11),
- droit à la sécurité sociale (article 12),
- droit à l'assistance sociale et médicale (article 13),
- droit au bénéfice des services sociaux (article 14),
- droit des personnes âgées à une protection sociale (article 23),
- droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30).

L'échéance pour soumettre ce rapport était fixée au 31 décembre 2020.

Les Conclusions et les rapports sont disponibles sur www.coe.int/socialcharter.

Article 1 - Droit au travail

Paragraphe 1 - Politique de plein emploi

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

Le Comité rappelle qu'en 2016, il avait conclu que la situation du Monténégro n'était pas conforme à l'article 1§1 de la Charte au motif qu'il n'était pas établi que les efforts déployés au titre des politiques de l'emploi étaient suffisants pour lutter contre le chômage et favoriser la création d'emplois (Conclusions 2016).

Situation de l'emploi

Selon Eurostat, le taux de croissance du PIB a augmenté de 3,4 % en 2015 à 5,1 % en 2018.

Le taux d'emploi global (personnes âgées de 15 à 64 ans) a augmenté de 51,4 % en 2015 à 54,7 % en 2018.

Le taux d'emploi des hommes a augmenté de 56 % en 2015 à 61 % en 2018, et celui des femmes de 46,9 % en 2015 à 48,4 % en 2018. Le taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) a augmenté de 40 % en 2015 à 46,6 % en 2018. Le taux d'emploi des jeunes (15-24 ans) a augmenté de 18,8 % en 2015 à 23,2 % en 2018.

Le chômage global (personnes âgées de 15 à 64 ans) a reculé de 17,8 % en 2015 à 15,5 % en 2018.

Le chômage des hommes a baissé de 18 % en 2015 à 15,6 % en 2018, et celui des femmes de 17,6 % en 2015 à 15,3 % en 2018. Le chômage des jeunes (15-24 ans) a fortement baissé, passant de 37,6 % en 2015 à 29,4 % en 2018. Le chômage de longue durée (douze mois ou plus, en pourcentage du chômage total s'agissant des personnes âgées de 15 à 64 ans) a légèrement baissé, de 76,9 % en 2015 à 75,1 % en 2018.

La part des jeunes de 15 à 24 ans « hors système » (sans emploi et ne suivant ni études ni formation ; *NEET*) a baissé de 19,1 % en 2015 à 16,2 % en 2018 (en pourcentage de la population des 15-24 ans).

Le Comité note que la situation économique s'est améliorée durant la période de référence, et que cette tendance positive est allée de pair avec une évolution favorable du marché du travail (taux d'emploi en hausse et recul du chômage). Toutefois, les taux d'emploi sont restés faibles et les taux de chômage très élevés en 2018, par comparaison avec ceux des autres Etats parties.

Politique de l'emploi

Le Comité note que le rapport du Gouvernement ne contient presque aucune information sur les points à examiner dans le cadre de l'article 1§1.

En particulier, le rapport n'indique pas quelles sont les mesures actives pour l'emploi dont bénéficient les chômeurs d'une manière générale. Il ne donne pas non plus d'informations sur le nombre de bénéficiaires des différents types de mesures actives, ni sur le taux d'activation (c'est-à-dire le nombre moyen de participants aux mesures actives en pourcentage du nombre total de chômeurs). De même, il ne renseigne pas les dépenses publiques allouées aux mesures actives et passives mises en place sur le marché de l'emploi (en pourcentage du PIB).

Le Comité rappelle que pour se prononcer sur l'efficacité des politiques de l'emploi, il lui faut disposer des indicateurs précités. Le rapport ne contenant aucune information sur ces différents points, le Comité considère que rien ne démontre que les politiques de l'emploi sont suffisantes pour lutter contre le chômage et favoriser la création d'emplois.

Enfin, le Comité rappelle que les mesures en faveur de l'emploi doivent être ciblées, pertinentes et faire l'objet d'un suivi régulier. Il demande que le prochain rapport indique s'il est procédé au suivi des politiques de l'emploi et comment est évaluée leur efficacité.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Monténégro n'est pas conforme à l'article 1§1 de la Charte au motif que les efforts déployés au titre des politiques de l'emploi ne sont pas suffisants pour lutter contre le chômage et favoriser la création d'emplois.

Article 1 - Droit au travail

Paragraphe 2 - Travail librement entrepris (non-discrimination, interdiction du travail forcé, autres aspects)

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

1. Interdiction de la discrimination dans l'emploi

L'article 1§2 de la Charte interdit toute forme de discrimination dans l'emploi. Le Comité a demandé aux États parties de fournir pour ce cycle d'examen des informations à jour sur la législation interdisant toute forme de discrimination dans l'emploi, en particulier celle fondée sur le sexe (si l'article 20 n'est pas accepté), la race, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, la religion, l'âge, les opinions politiques ou le handicap (si l'article 15§2 n'est pas accepté), ainsi que des informations sur les recours disponibles. Il leur a aussi demandé de faire état des éventuelles mesures visant spécifiquement à lutter contre la discrimination des migrants et des réfugiés en matière d'emploi.

Le Comité mettra donc principalement l'accent sur ces aspects. Il examinera aussi les réponses données à tous les constats de non-conformité ou décisions d'ajournement figurant dans sa conclusion précédente.

Le Monténégro ayant accepté les articles 15§2 et 20 de la Charte, il n'était pas tenu d'aborder la question de l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe ou le handicap dans son rapport. Ces aspects seront examinés au titre de ces dispositions.

Dans sa conclusion précédente (Conclusions 2016), le Comité a jugé la situation du Monténégro non conforme à l'article 1§2 de la Charte au motif que les étrangers titulaires d'une carte de séjour temporaire ne pouvaient pas être employés comme enseignants, ce qui constituait une discrimination fondée sur la nationalité. Le Comité a souligné que cette profession n'est pas liée à la protection de l'ordre public ou de la sécurité nationale et n'implique pas l'exercice de la puissance publique. Partant, il a jugé cette restriction excessive. Il ressort du rapport que la situation n'a pas changé. Le Comité considère par conséquent que la situation n'est toujours pas conforme à la Charte sur ce point.

Concernant la législation interdisant de manière générale toute forme de discrimination, le Comité a examiné le cadre juridique applicable dans sa précédente conclusion (Conclusions 2016) et l'a jugé conforme à la Charte. Aucun changement n'a été signalé pour la période de référence.

En ce qui concerne la législation et les mesures pratiques visant spécifiquement à lutter contre la discrimination fondée sur l'origine ethnique, le Comité a précédemment noté que les membres de divers groupes ethniques rencontraient des difficultés d'accès à l'emploi et que leur niveau d'emploi était très faible. Il a également noté que les autorités nationales avaient adopté une stratégie d'amélioration de la situation de ces populations au regard de l'emploi pour la période 2012-2016 et a demandé des informations sur l'impact de cette stratégie (Conclusions 2016). Le rapport indique que, d'après les statistiques de l'Office de l'emploi, il n'y a pas eu d'évolution significative de la situation de ces groupes ethniques au regard de l'emploi durant la période de référence. Une nouvelle Stratégie 2016-2020 pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens au Monténégro a été adoptée et comprend notamment la mise en œuvre de mesures visant directement à favoriser l'emploi de ces groupes ethniques. L'Office de l'emploi est également actif dans ce domaine et mène des programmes de travail et activités ciblés. Le Comité note à cet égard que, dans ses Observations finales concernant le rapport périodique soumis en 2018 par le Monténégro, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale s'est inquiété du taux excessivement élevé de chômage des membres de divers groupes ethniques, en particulier des femmes, ainsi que de leur surreprésentation dans les emplois de l'économie informelle et dans les emplois non qualifiés. La Commission européenne a formulé des observations similaires dans son rapport 2019 sur le Monténégro.

Le Comité rappelle que les États sont tenus de lutter efficacement contre toute pratique discriminatoire pouvant porter atteinte au droit des travailleurs de gagner leur vie par un travail librement entrepris. En outre, ils doivent démontrer que des progrès tangibles sont accomplis dans la mise en place d'un marché de l'emploi non discriminatoire. Le Comité estime qu'il ne dispose pas d'informations suffisantes pour permettre une évaluation adéquate de la situation, en l'absence d'explications quant à l'inefficacité des mesures adoptées. Il demande que le prochain rapport contienne des informations complètes sur l'ensemble des efforts fournis par l'État pour améliorer la situation des minorités ethniques sur le marché de l'emploi, y compris sur l'effet, constaté ou prévu, de la Stratégie 2016-2020 et des mesures qui y sont associées. Si ces informations ne sont pas fournies, rien ne permettra d'établir que la situation soit conforme à l'article 1§2 de la Charte sur ce point.

Le rapport ne répond pas à la demande d'informations du Comité sur la législation et les mesures pratiques visant spécifiquement à lutter contre la discrimination fondée sur la race, l'âge, l'orientation sexuelle, les opinions politiques ou la religion. Il ne fait pas non plus état des mesures spécifiquement prises pour lutter contre la discrimination des migrants et des réfugiés en matière d'emploi. À cet égard, le Comité observe notamment que l'OIT, dans sa demande directe (CEACR) adoptée en 2019, publiée lors de la 109e session de la CIT (2020), relative à la Convention sur l'inspection du travail, s'est inquiétée du nombre élevé de travailleurs migrants, constatant qu'ils travaillaient sans disposer des documents nécessaires, et du fait qu'ils ne bénéficient pas de la même protection que les citoyens monténégrins au regard du droit du travail. La Commission européenne, dans son rapport 2019 précité sur le Monténégro, souligne le nombre important de migrants en situation irrégulière interpelés et indique que le Monténégro doit veiller à ce que des mécanismes institutionnels adéquats soient mis en place pour protéger les groupes vulnérables, tels que les réfugiés et les demandeurs d'asile, contre la discrimination. Le Comité relève également l'observation formulée par la Commission européenne dans ce même rapport selon laquelle la discrimination fondée sur les opinions politiques dans le domaine de l'emploi continue d'être la plus fréquemment signalée. Compte tenu de ce qui précède, tout en renouvelant ses demandes, le Comité souligne que, dans l'hypothèse où des informations pertinentes et exhaustives sur tous les aspects mentionnés ne figureraient pas dans le prochain rapport, rien ne permettra d'établir que la situation soit conforme à la Charte sur ce point.

Le Comité rappelle que des voies de recours adéquates et effectives doivent être prévues en cas d'allégation de discrimination. La notion de recours effectif recouvre l'existence de procédures judiciaires ou administratives accessibles en cas d'allégation de discrimination, un aménagement approprié de la charge de la preuve, qui ne devrait pas reposer entièrement sur le plaignant, ainsi que la création d'un organisme spécial et indépendant chargé de promouvoir l'égalité de traitement.

Le Comité a noté dans sa précédente conclusion que toute personne estimant avoir été victime d'une discrimination dans l'emploi peut saisir le médiateur ou les tribunaux, conformément à la loi relative à l'interdiction de la discrimination ou aux dispositions de droit du travail. Il s'est également interrogé sur la capacité du médiateur à s'acquitter de son très vaste mandat et à traiter efficacement les plaintes, ainsi que sur les suites minimes données aux affaires concrètes de discrimination (Conclusions 2016).

En réponse à ces observations, le rapport indique qu'au cours de la période de référence, les effectifs du bureau du médiateur ont été renforcés, et il fournit des données détaillées sur les postes pourvus. La capacité à traiter efficacement les plaintes a notamment été renforcée. De plus, le médiateur a mis en place une ventilation détaillée par domaine de discrimination, caractéristiques personnelles et manière dont chaque cas est traité, notamment dans le domaine du travail et de l'emploi. Sur 135 affaires de discrimination dénombrées en 2017, 50 relevaient du domaine du travail et de l'emploi, tandis qu'en 2018, sur 155 affaires relevant du domaine du travail et de l'emploi, 52 concernaient différents types de discrimination. Le recueil de données porte notamment sur la manière dont les affaires sont résolues et, lorsqu'une

violation des droits est identifiée et des recommandations formulées, sur la vérification de leur mise en œuvre.

Le Comité note que certaines réserves concernant le fonctionnement et l'indépendance du bureau du médiateur continuent d'être formulées par des organismes internationaux (il renvoie par exemple aux Observations finales du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale concernant le rapport périodique soumis en 2018 par le Monténégro). Il demande que le prochain rapport contienne des informations complètes sur la procédure de nomination du médiateur et sur le pouvoir législatif en matière de recrutement ouvert et transparent, dans le cadre d'un processus de sélection basé sur le mérite. Il demande également de plus amples statistiques indiquant si ses ressources humaines et financières sont suffisantes pour lui permettre de s'acquitter efficacement de son mandat, et de ses activités de lutte contre la discrimination.

En outre, le Comité relève, d'après le rapport, que le montant de l'indemnisation du préjudice matériel ou moral qui peut être accordé à une victime de discrimination n'est pas plafonné par la loi. Le juge prend en considération l'ensemble des conséquences résultant du préjudice subi et fixe le montant de l'indemnité de manière à replacer l'intéressé dans une situation financière identique à celle qui aurait été la sienne si l'acte ou l'omission préjudiciable n'avait pas eu lieu, ou encore en proportion de la gravité du préjudice moral subi du fait de l'atteinte à la réputation, à l'honneur et à la dignité de l'intéressé. En même temps, le Comité note, d'après le rapport 2019 précité de la Commission européenne, que les recours en justice sont rares et que très peu de procédures sont ouvertes par les services de l'inspection compétente. Le Comité demande que le prochain rapport contienne des statistiques sur le nombre d'affaires de discrimination portées devant les tribunaux, et qu'il indique si la procédure est facile d'accès, notamment en donnant des précisions sur l'aménagement approprié de la charge de la preuve, les frais, la représentation, ainsi que la participation des ONG. Il demande également quelles sanctions peuvent être prononcées contre les employeurs en cas de discrimination dans l'emploi, et souhaite que le prochain rapport fournisse des informations complètes à cet égard, à savoir comment sont examinés les cas de non-respect des dispositions légales interdisant la discrimination au travail, s'il existe des sanctions adéquates et, dans l'affirmative, si elles sont effectivement appliquées par les inspecteurs du travail. Dans l'intervalle, il réserve sa position sur ce point.

2. Travail forcé et exploitation par le travail

Le Comité rappelle que le travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes doit être interdit. Il renvoie à la définition du travail forcé ou obligatoire énoncée dans la Convention n° 29 de l'OIT du 29 juin 1930 sur le travail forcé (article 2§1), et à l'interprétation de l'article 4§2 de la Convention européenne des droits de l'homme donnée par la Cour européenne des droits de l'homme (*Van der Mussele c. Belgique*, 23 novembre 1983, § 32, série A, n° 70 ; *Siliadin c. France*, n° 73316/01, §§ 115-116, CEDH 2005-VII ; *S.M. c. Croatie* [GC], n° 60561/14, §§ 281-285, 25 juin 2020). Le Comité se réfère aussi à l'interprétation par la Cour de la notion de « servitude », également prohibée par l'article 4§2 de la Convention (*Siliadin*, § 123 ; *C.N. et V. c. France,* § 91, 11 octobre 2012).

En se référant à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Siliadin c. France*, le Comité a par le passé attiré l'attention des États sur les problèmes soulevés par le travail forcé et l'exploitation dans le cadre familial et sur les conditions de travail des employés de maison (Conclusions 2008, Introduction générale, Questions générales du Comité au titre de l'article 1§2 ; Conclusions 2012, Introduction générale, Questions générales du Comité au titre de l'article 1§2). Il considère que les États parties doivent adopter des dispositions juridiques pour lutter contre le travail forcé dans le cadre familial et protéger les travailleurs domestiques, ainsi que prendre des mesures pour les appliquer.

La Cour européenne des droits de l'homme a établi que les obligations positives nées de l'article 4 de la Convention imposent aux États d'adopter des dispositions en matière pénale

qui sanctionnent les pratiques visées par l'article 4 (esclavage, servitude et travail forcé ou obligatoire) et de les appliquer concrètement (*Siliadin*, §§ 89 et 112). De plus, les obligations positives au titre de l'article 4 de la Convention doivent s'interpréter à la lumière de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ratifiée par la quasi-totalité des États membres du Conseil de l'Europe) (*Chowdury et autres c. Grèce*, § 104, 30 mars 2017). L'exploitation par le travail dans ce contexte constitue l'une des formes d'exploitation visées par la définition de la traite des êtres humains, ce qui met en évidence la relation intrinsèque entre le travail forcé ou obligatoire et la traite des êtres humains (voir aussi les paragraphes 85-86 et 89-90 du rapport explicatif de la convention précitée du Conseil de l'Europe, et *Chowdury et autres,* § 93). L'exploitation par le travail est appréhendée comme englobant, au minimum, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage et à la servitude (GRETA – Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, *Traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail*, Chapitre thématique du 7e Rapport général sur les activités du GRETA (couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2017), p. 11).

Le Comité recourt à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et aux instruments juridiques internationaux susmentionnés pour l'interprétation de l'article 1§2 de la Charte, qui impose aux États parties l'obligation de protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris. Par conséquent, il considère que les États sont tenus de s'acquitter de leur obligation positive de mettre en place un cadre juridique et réglementaire permettant de prévenir le travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail, de protéger les victimes et de mener des enquêtes sur les allégations relatives à ces pratiques, ainsi que d'ériger celles-ci en infraction et de mener des poursuites effectives contre tout acte tendant à maintenir une personne dans une situation d'exploitation grave par le travail. Dès lors, le Comité examine au titre de l'article 1§2 de la Charte si les États parties se sont acquittés de leurs obligations positives consistant à :

- incriminer les cas de travail forcé et d'autres formes graves d'exploitation par le travail et enquêter efficacement sur ces cas, mener des poursuites et prononcer des sanctions ;
- prévenir le travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail ;
- protéger les victimes du travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail et prévoir à leur intention des voies de recours accessibles, notamment pour obtenir une indemnisation.

Au cours du présent cycle de contrôle, le Comité va aussi examiner les mesures prises pour lutter contre le travail forcé et l'exploitation des travailleurs dans deux secteurs particuliers : le travail domestique et « l'économie à la demande » ou « économie des plateformes ».

Le Comité note que les autorités nationales n'ont pas répondu aux questions ciblées se rapportant à cette disposition, concernant l'exploitation de la vulnérabilité, le travail forcé et l'esclavage moderne (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »).

Incrimination et poursuites effectives

L'article 444 du code pénal réprime la traite des êtres humains et dispose que « (1) Toute personne qui – par la menace de recours ou le recours à la force, à la fraude, à la tromperie, à l'abus d'autorité, de confiance, d'une situation de dépendance ou de vulnérabilité, à la rétention, à la confiscation, la destruction ou la falsification de documents d'identité, à la fourniture ou la fabrication de faux documents, à l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre – commet l'un des actes suivants : recrute, transporte, transfère, remet, vend, achète, négocie la vente, héberge ou accueille une personne à des fins d'exploitation par le travail, de travail forcé, de servitude, d'esclavage ou de pratiques analogues à l'esclavage, de commission d'infractions, de prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, de mendicité,

d'exploitation à des fins pornographiques, de conclusion d'un mariage illégal, de prélèvement d'organes à des fins de transplantation, ou d'exploitation dans des conflits armés, est passible d'une peine allant de 1 à 10 ans d'emprisonnement ».L'alinéa 9 de cet article dispose en outre que le consentement de la victime à son exploitation est dénué de toute pertinence en la matière.

En l'absence de toute information relative à la mise en œuvre de la législation actuelle, le Comité rappelle que les États parties doivent non seulement adopter des dispositions pénales pour lutter contre le travail forcé et d'autres formes graves d'exploitation par le travail, mais encore prendre des mesures pour les appliquer. À l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme (*Chowdury et autres*, § 116), il considère que les autorités doivent agir d'office dès que la question a été portée à leur attention. L'obligation d'enquêter n'est pas subordonnée à une plainte officielle de la victime ou d'un proche ; elle lie les services répressifs et les autorités judiciaires.

Le Comité demande par conséquent que le prochain rapport fournisse des informations sur la mise en œuvre concrète de l'article 444 du code pénal, notamment en ce qui concerne l'exploitation sous forme de travail ou de services forcés, d'esclavage ou de servitude. Le rapport doit contenir des informations (y compris des données statistiques et des exemples de jurisprudence et de sanctions infligées) sur les poursuites engagées et les condamnations prononcées contre les exploiteurs pendant la prochaine période de référence, afin que le Comité puisse notamment apprécier comment est interprétée et appliquée la législation nationale de lutte contre les formes graves d'exploitation par le travail, laquelle englobe les situations qui dérogent significativement aux conditions normales de travail telles que définies par le droit du travail concernant essentiellement la rémunération, le temps de travail, les congés, la santé et la sécurité, et le traitement décent et respectueux des travailleurs.

Toutefois, le Comité se réfère au rapport pays 2018 de la Commission européenne. Ce rapport indique que le Monténégro n'a marqué aucun progrès dans la lutte contre la traite des êtres humains, bien que les cadres juridique, institutionnel et stratégique soient en place et qu'ils soient constamment améliorés. L'absence d'identification des victimes et de détection du caractère organisé et forcé de la prostitution, de la mendicité des enfants et de certaines formes de travail remet en cause la volonté politique et la capacité de la police et celle des services répressifs à lutter efficacement contre ce type d'infractions. Les enquêtes proactives doivent être généralisées dans ce domaine. Toutes les parties concernées (c'est-à-dire la police, les procureurs, les juges, les inspecteurs du travail et les travailleurs sociaux) doivent améliorer leurs capacités opérationnelles et de coopération dans le cadre d'une approche multidisciplinaire de la prévention et de la répression de la traite des êtres humains, et de la protection des victimes.

Prévention

Le rapport ne fournissant pas d'informations pertinentes, le Comité rappelle que les États parties doivent prendre des mesures préventives, comme la recherche et la collecte de données pour mesurer la prévalence du travail forcé et de l'exploitation par le travail, les campagnes de sensibilisation, la formation des professionnels, celle des services répressifs, des employeurs et des groupes de population vulnérables, ou encore le renforcement de la mission et des capacités/du mandat de l'inspection du travail, de façon à ce que ses services aient les moyens de veiller au respect des dispositions pertinentes du droit du travail concernant tous les travailleurs et dans tous les secteurs de l'économie, en vue de prévenir le travail forcé et l'exploitation par le travail. Les États parties doivent aussi encourager les secteurs public et privé à faire preuve de la diligence requise pour identifier et prévenir le travail forcé et l'exploitation dans leurs chaînes d'approvisionnement.

Le Comité demande que le prochain rapport indique si un plan d'action national et global de lutte contre toutes les formes d'exploitation par le travail et contre la traite a été adopté et, le cas échéant, qu'il fournisse des informations sur sa mise en œuvre et sur les résultats atteints

en ce qui concerne l'exploitation par le travail, y compris celle des migrants et des demandeurs d'asile.

Le Comité souhaite également savoir si la législation nationale oblige les entreprises à rendre compte des mesures prises pour enquêter sur le travail forcé et l'exploitation des travailleurs au sein de leurs chaînes d'approvisionnement, et exige que toutes les précautions soient prises lors de la passation de marchés publics afin de garantir que des fonds ne servent pas à soutenir involontairement différentes formes d'esclavage moderne.

Protection des victimes et accès à des voies de recours, y compris à une indemnisation

Le Comité considère que les mesures de protection prises dans ce contexte doivent inclure l'identification des victimes par des personnes qualifiées ainsi que l'aide aux victimes aux fins d'assurer leur rétablissement physique, psychologique et social, et leur réadaptation.

Le rapport ne contient pas d'informations pertinentes sur ce point.

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur le nombre de victimes de travail forcé et d'exploitation par le travail formellement identifiées, en précisant combien d'entre elles bénéficient de mesures de protection et d'assistance. Il demande aussi des informations générales sur le type d'assistance apportée par les autorités (protection contre les représailles, hébergement sûr, soins de santé, aide matérielle, aide économique et sociale, aide juridique, traduction et interprétation, aide au retour volontaire, délivrance de titres de séjour aux migrants), et sur sa durée.

Le Comité demande que le prochain rapport indique si le cadre juridique existant offre aux victimes de travail forcé et d'exploitation par le travail, y compris aux migrants en situation irrégulière, un accès à des voies de recours effectives (devant les juridictions pénales ou civiles, les juridictions du travail ou d'autres mécanismes) leur permettant d'obtenir réparation pour tous les préjudices subis, non seulement le préjudice moral mais aussi les salaires perdus et les cotisations sociales non versées. Enfin, il demande des données statistiques sur le nombre de victimes indemnisées, ainsi que des exemples de sommes accordées.

Travail domestique

Le rapport indique qu'il n'y a pas de réglementation visant spécifiquement à lutter contre le travail domestique forcé. L'inspection du travail, dans le cadre de ses activités ordinaires, se concentre uniquement sur le suivi de la mise en œuvre du droit du travail, qui reconnaît les contrats de travail relatifs au travail domestique comme un type spécial de contrat qui prévoit les modalités de paiement (un paiement en nature peut être prévu). Le rapport indique que l'inspection du travail n'a pas identifié de tels contrats de travail et que, par conséquent, soit ce type de contrat n'est pas utilisé en pratique, soit le travail domestique est dissimulé et invisible à l'inspection. En conséquence, l'inspection du travail n'a identifié aucun cas de violation de la législation relative au travail domestique, en termes de discrimination ou de travail forcé.

À cet égard, le Comité demande plus d'informations sur les dispositions juridiques prévoyant le paiement en nature et ses modalités (c'est-à-dire la part de la rémunération totale, le consentement du travailleur et les garanties contre tout risque d'abus). Le Comité renvoie à la Convention n°189 de l'OIT qui indique expressément que les travailleurs domestiques doivent, comme tout travailleur, être payés en numéraire. Le Comité conclut que le paiement en nature d'un travailleur domestique implique un risque élevé de pratiques abusives, surtout lorsque l'inspection du travail n'est pas en mesure de contrôler ces situations.

Par ailleurs, le Comité rappelle que le travail domestique peut déboucher sur des formes de travail forcé ou d'exploitation. Ce type de travail est souvent associé à des conditions de vie et de travail abusives, dégradantes et inhumaines pour les travailleurs domestiques concernés (voir Conclusions 2012, Introduction générale, Questions générales, et arrêt de la Cour dans l'affaire *Siliadin c. France*). Les États parties doivent adopter des dispositions

légales pour lutter contre le travail forcé dans le cadre domestique et protéger les travailleurs domestiques, et doivent prendre des mesures pour les mettre en œuvre (Conclusions 2008, Introduction générale, Question générale). Le Comité rappelle qu'en vertu de l'article 3§3 de la Charte, les inspecteurs doivent être habilités à contrôler tous les lieux de travail, y compris les locaux habités, et ce dans l'ensemble des secteurs d'activité (Conclusions XVI-2 (2003), République tchèque, concernant l'article 3§2 de la Charte de 1961 ; Observation interprétative de l'article 3§3 (i.e. de l'article 3§2 de la Charte de 1961)). Il estime que ces inspections doivent être clairement prévues par la loi et que des garanties suffisantes doivent être mises en place pour prévenir tout risque d'atteinte illégale au droit au respect de la vie privée.

Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations détaillées sur le nombre d'inspections menées concernant les employés de maison déclarés pendant la prochaine période de référence en précisant, le cas échéant, le nombre de victimes de travail forcé ou d'exploitation par le travail identifiées dans le cadre de ces inspections.

Travailleurs de l'« économie à la demande » ou de l'« économie des plateformes »

Le rapport ne contient pas d'informations sur les mesures prises pour protéger les travailleurs de l'« économie à la demande » ou de l'« économie des plateformes ».

Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations sur les mesures concrètes prises ou envisagées pour protéger les travailleurs de l'« économie à la demande » ou de l'« économie des plateformes » contre toutes les formes d'abus et d'exploitation. Il souhaite être informé du statut et des droits de ces travailleurs (salariés, indépendants ou catégorie intermédiaire, ainsi que de leurs droits en matière de durée du travail, de congés payés et de salaire minimum), savoir si les services de l'inspection du travail sont investis d'une mission de prévention de l'exploitation et des abus dans ce secteur particulier, et connaître les éventuelles voies de recours ouvertes à ces travailleurs, notamment pour contester leur statut.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Monténégro n'est pas conforme à l'article 1§2 de la Charte aux motifs que :

- les ressortissants des autres États parties n'ont pas accès à certains emplois, ce qui constitue une discrimination fondée sur la nationalité ;
- il n'est pas établi que les autorités nationales aient rempli leurs obligations de prévenir le travail forcé et l'exploitation par le travail, de protéger les victimes, d'enquêter efficacement sur les infractions commises et de sanctionner les responsables d'infractions de travail forcé.

Article 1 - Droit au travail

Paragraphe 3 - Services gratuits de placement

Le Comité note qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de cette disposition. La conclusion précédente ayant conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

Article 1 - Droit au travail

Paragraphe 4 - Orientation, formation et réadaptation professionnelles

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

Le Comité rappelle que dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019 (par laquelle le Comité demandait un rapport sur la mise en œuvre de la Charte en ce qui concerne les dispositions relevant du groupe thématique "Emploi, formation et égalité des chances"), aucune information n'était demandée au titre de cette disposition, sauf si la conclusion précédente a consisté en un constat de non-conformité ou un ajournement.

Le Monténégro ayant accepté les articles 9, 10§3 et 15§1 de la Charte, les mesures relatives à l'orientation professionnelle, la formation et la rééducation professionnelles des travailleurs, ainsi que l'orientation et la formation professionnelles des personnes handicapées sont traitées dans le cadre de ces dispositions.

Le Comité a considéré que la situation n'était pas conforme à la Charte aux motifs suivants :

- il n'est pas établi que le droit à l'orientation professionnelle dans le système éducatif et sur le marché du travail soit garanti et que l'égalité de traitement de tous les ressortissants des autres États parties n'est pas garantie (article 9) (Conclusions 2020) ;
- il n'est pas établi que le droit à la formation et à la rééducation professionnelles soit garanti à tous les travailleurs (article 10§3) (Conclusions 2020) ;
- il n'est pas établi que le droit à la formation soit effectivement garanti aux personnes handicapés (article 15§1) (Conclusions 2020).

Le Comité considère par conséquent que la situation n'est pas conforme à l'article 1§4 aux mêmes motifs.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Monténégro n'est pas conforme à l'article 1§4 de la Charte aux motifs que :

- il n'est pas établi que le droit à l'orientation professionnelle dans le système éducatif et sur le marché du travail soit garanti et que le droit à l'égalité de traitement des ressortissants des autres États parties n'est pas garanti ;
- il n'est pas établi que le droit à la formation et à la rééducation professionnelles soit garanti à tous les travailleurs ;
- il n'est pas établi que le droit à la formation soit effectivement garanti aux personnes handicapés.

Article 9 - Droit à l'orientation professionnelle

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

Le Comité rappelle que dans sa lettre de demande de rapports nationaux, il a indiqué qu'aucune information n'était demandée au titre de cette disposition, sauf si la conclusion précédente était une non-conformité ou un report.

Le Comité a précédemment demandé que le prochain rapport précise si les titulaires de permis de séjour temporaires ont le même accès que les ressortissants monténégrins aux services d'orientation professionnelle dans le système éducatif et sur le marché du travail (conclusions 2016). Le rapport indique que certains titulaires de permis de séjour temporaire ont droit à l'orientation professionnelle sur le marché du travail ; les apatrides, les titulaires d'un permis de séjour temporaire d'une durée maximale de trois ans, les titulaires d'un permis de séjour temporaire pour apatride, les titulaires d'un permis de séjour temporaire aux fins de regroupement familial avec un citoyen monténégrin ou avec un ressortissant étranger titulaire d'un permis de séjour permanent, les titulaires d'un permis de séjour temporaire pour raisons humanitaires, les personnes dont le statut de réfugié a été reconnu ou qui bénéficient d'une protection supplémentaire approuvée et les personnes qui ont obtenu l'asile, une protection subsidiaire ou qui demandent une protection internationale, à l'expiration d'une période de neuf mois à compter de la date de dépôt de la demande de protection internationale.

Le Comité rappelle qu'il a précédemment déclaré que l'égalité de traitement en matière d'orientation professionnelle doit être garantie à tous, y compris aux ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie concernée. Cela implique qu'aucune durée de résidence n'est exigée des étudiants et stagiaires résidant à quelque titre que ce soit, ou ayant l'autorité de résider en raison de leurs liens avec des personnes résidant légalement, sur le territoire de la Partie concernée avant de commencer la formation. À cette fin, les exigences en matière de durée de résidence ou d'emploi et/ou l'application de la clause de réciprocité sont contraires aux dispositions de la Charte (conclusions XVI-2 (2003), Pologne.) Le Comité conclut donc que la situation n'est pas conforme à l'article 9 de la Charte au motif que l'égalité de traitement en matière d'orientation professionnelle sur le marché du travail n'est pas garantie.

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur la situation en matière d'orientation professionnelle au sein du système éducatif.

L'orientation professionnelle dans le système éducatif

Le Comité a déjà noté (conclusions 2016) que l'orientation professionnelle dans le système éducatif est principalement assurée par des conseillers scolaires et des psychologues. En plus de ces services, d'autres activités d'orientation professionnelle sont assurées par le Centre d'information et de conseil professionnel (CICP), au sein de l'Office de l'emploi.

Dans sa précédente conclusion (Conclusions 2016), le Comité a noté que le rapport ne contenait aucune information sur le nombre de bénéficiaires de l'orientation professionnelle fournie par les conseillers et les psychologues scolaires. Elle a également noté que le rapport ne fournissait pas les informations précédemment demandées concernant le budget et la dotation en personnel des services d'orientation professionnelle à l'école. Le Comité a donc réitéré ses questions. Dans l'intervalle, considérant l'absence de telles informations, il a conclu que la situation au Monténégro n'était pas conforme à la Charte au motif qu'il n'avait pas été établi que le droit à l'orientation professionnelle au sein du système éducatif était garanti.

Le rapport actuel indique qu'un formulaire de Plan de transition individuel (PTI) a été élaboré pour la transition des élèves de l'école primaire à l'école secondaire. Le rapport indique notamment que l'équipe en charge du Plan est chargée de proposer les activités qu'il est souhaitable d'entreprendre pour évaluer les aptitudes et l'intérêt des élèves pour les professions futures, ainsi que d'assurer une collaboration entre les écoles pour familiariser les

élèves avec les programmes d'EFP et sélectionner le programme éducatif approprié. Dans ce cadre, en 2018, six séminaires de formation pour 208 participants ont été réalisés.

En outre, le rapport indique qu'un formulaire PTI a également été élaboré afin de faciliter la transition de l'école au marché du travail pour les étudiants ayant des besoins éducatifs particuliers. Dans ce contexte, l'école collabore avec divers prestataires d'évaluation de placement, des entreprises de réadaptation professionnelle, des services de l'emploi. Dans le cadre de ce formulaire, six séminaires ont été organisés pour 96 élèves du secondaire.

Le rapport indique en outre que six formations pour 96 lycéens ont été organisées en coopération entre le ministère de l'éducation, le centre de formation professionnelle et KulturKontakt-Austria, avec la participation de représentants des écoles secondaires ainsi que de conseillers du CICP.

Le Comité note que le rapport ne contient aucune information sur les ressources humaines et financières impliquées dans les services d'orientation professionnelle au sein du système éducatif. Il note en outre qu'aucune information générale sur le nombre de bénéficiaires des services fournis par les conseillers et les psychologues scolaires n'est fournie, à l'exception du nombre de participants à des plans spécifiques. Le Comité réitère donc ses questions précédentes. Dans l'intervalle, il réitère sa conclusion de non-conformité.

Orientation professionnelle sur le marché du travail

Le Comité a précédemment noté (conclusions 2016) qu'au Monténégro, l'orientation professionnelle vise à aider les chômeurs, les employés, les élèves, les étudiants et toute autre personne à réfléchir objectivement à leur carrière, à la planifier et à la réussir, et à harmoniser les besoins et capacités individuels des chômeurs avec les besoins et exigences du marché du travail. Le Comité a constaté que le rapport ne fournit pas les informations demandées concernant le budget alloué à l'orientation professionnelle sur le marché du travail. Elle a demandé que le prochain rapport fournisse des informations sur les ressources, le personnel et le nombre de bénéficiaires de l'orientation professionnelle sur le marché du travail. Dans l'intervalle, il a estimé que la situation au Monténégro n'était pas conforme à la Charte au motif qu'il n'avait pas été établi que le droit à l'orientation professionnelle sur le marché du travail était garanti.

Le Comité prend note des données fournies dans le présent rapport concernant le nombre de bénéficiaires des programmes d'orientation professionnelle sur le marché du travail au cours de la période de référence. Il note en particulier qu'en 2018, un total de 9 485 chômeurs ont bénéficié des services d'information et de conseil professionnels collectifs, ainsi que des services d'information et de conseil professionnels individuels et du traitement psychologique. En outre, la même année, des services professionnels individuels et collectifs d'information et de conseil ont été fournis à 343 employeurs, 6 589 élèves, 455 parents, 665 étudiants et 55 personnes souhaitant changer de carrière.

En ce qui concerne le personnel des services d'orientation professionnelle, le rapport actuel indique que ces services sont fournis par des conseillers d'orientation professionnelle spécialement formés, qui sont des psychologues par vocation. Chacune des sept unités régionales de l'Office de l'emploi emploie au moins un conseiller d'orientation professionnelle. Le Comité demande que le prochain rapport précise quel est le nombre de conseillers d'orientation professionnelle employés dans chaque unité régionale de l'Office de l'emploi et quel est le rapport entre ce nombre et le nombre de bénéficiaires de cette agence.

Le Comité constate que le rapport ne contient pas les informations demandées concernant le budget alloué à l'orientation professionnelle sur le marché du travail. Le Comité demande donc que le prochain rapport contienne de telles informations. Dans l'intervalle, il réitère sa conclusion de non-conformité.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Monténégro n'est pas conforme à l'article 9 de la Charte aux motifs que :

- il n'est pas établi que le droit à l'orientation professionnelle dans le système éducatif et sur le marché du travail soit garanti ;
- l'égalité de traitement de tous les ressortissants des autres parties contractantes n'est pas garantie.

Article 10 - Droit à la formation professionnelle

Paragraphe 1 - Formation technique et professionnelle ; accès à l'enseignement technique supérieur et à l'enseignement universitaire

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

Le Comité rappelle que dans le cadre de ses conclusions précédentes (Conclusions 2016), il avait considéré que la situation n'était pas conforme vis-à-vis de cette disposition au motif que les mesures prises pour rendre plus pertinentes les qualifications acquises par la formation professionnelle par rapport à l'intégration professionnelle sur le marché du travail avaient été insuffisantes.

Mesures adoptées pour que les compétences correspondent aux exigences du marché de l'emploi

Le Comité prend note des mesures adoptées par les autorités visant à réduire l'inadéquation entre ce que les élèves apprennent dans les écoles de formation professionnelles et les exigences du marché du travail. En particulier, le Comité relève que l'élaboration des normes professionnelles sur lesquelles reposent les programmes éducatifs s'opère désormais en concertation avec l'ensemble des acteurs concernées (ex : employeurs et associations). Depuis une réforme de 2017 de la loi sur l'enseignement professionnel, les programmes d'enseignement professionnel prescrivent notamment un nombre minimum d'heures de formation pratique auprès de l'employeur et des bourses d'études pour les professions déficitaires sont allouées aux étudiants y participant. Le Comité demande que les autorités spécifient dans leur prochain rapport la nature de ces programmes, notamment en ce qui concerne des programmes de formation aux nouvelles technologies.

Le Comité note les efforts entrepris par les autorités pour mettre en place des mesures statistiques les informant du taux d'emploi des diplômés des différentes écoles professionnelles (questionnaires ; analyses trimestrielles des données de l'Agence pour l'emploi). Toutefois, le Comité constate que les autorités ne sont pas parvenues à dresser des conclusions appropriées à ce stade. En raison de l'absence de données statistiques pertinentes sur ce point, le Comité ne peut établir si la situation a été mise en conformité et renouvelle sa demande que les autorités l'informent du taux d'emploi des diplômés des différentes écoles professionnelles.

Mesures adoptées pour intégrer les migrants et les réfugiés

Il ressort des informations communiquées dans le cadre de l'article 10§4 que la réglementation en vigueur permet aux étrangers qui ont une résidence permanente ou de longue durée au Monténégro de bénéficier d'un droit au travail et à l'emploi, au placement et de droits au chômage, à l'éducation et à la formation, à la reconnaissance des diplômes et certificats, à l'accès au marché des biens et services, ainsi qu'à d'autres droits conformément aux lois régissant l'exercice de ces droits.

Le Comité note que le droit pertinent offre à toutes les catégories de chômeurs inscrits à l'Agence pour l'emploi un accès égal aux mesures actives de la politique de l'emploi, y compris le droit à la formation professionnelle. Ces catégories comprennent notamment les personnes jouissant d'un permis de séjour temporaire, du statut de réfugié ou celles ayant obtenu l'asile.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Monténégro n'est pas conforme à l'article 10§1 de la Charte au motif qu'il n'est pas établi que le droit à la formation professionnelle soit garanti de manière effective.

Article 10 - Droit à la formation professionnelle

Paragraphe 2 - Apprentissage

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

Le Comité rappelle que dans sa lettre de demande de rapports nationaux, il a indiqué qu'aucune information n'était demandée au titre de cette disposition, sauf si la conclusion précédente a consisté en un constat de non-conformité ou un ajournement.

Le Comité rappelle que dans ses Conclusions de 2016, il avait conclu que la situation n'était pas conforme au motif qu'il n'était pas établi qu'il existait un système d'apprentissage qui fonctionnait bien.

Il ressort des informations communiquées au titre de l'article 10§1 que les programmes éducatifs reposent sur des normes professionnelles qui ont été élaborées en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (ex : employeurs et associations).

Le Comité note qu'un organe de coordination, composé de représentants de la Chambre de commerce, de l'Union des employeurs du Monténégro, du Centre d'enseignement professionnel et du ministère de l'Éducation, a été institué pour améliorer la qualité de l'enseignement pratique. Le Comité demande que les autorités indiquent quelles sont les compétences de cet organe de coordination.

Le Centre d'enseignement professionnel établit les conditions avec l'employeur pour la réalisation de l'enseignement dual, en lien avec les représentants des écoles.

Les autorités indiquent avoir organisé des sessions de formation à destination des entreprises participant à la formation professionnelle. Des instructions appropriées ont été préparées pour les écoles et pour les tuteurs en entreprises. Un programme de formation des tuteurs a été accrédité et 88 tuteurs ont été formés. Le Comité demande si ces sessions de formation se poursuivent et leur contenu. Les autorités sont également invitées à préciser quelle est la part (en pourcentage sur le nombre total de tuteurs) de tuteurs ayant suivi ces sessions de formation.

Depuis une réforme de 2017 de la loi sur l'enseignement professionnel, les programmes d'enseignement professionnel prescrivent notamment un nombre minimum d'heures de formation pratique auprès de l'employeur. Le Comité note que les autorités n'indiquent pas dans leur rapport comment s'opère la répartition du temps entre apprentissage théorique et apprentissage pratique dans la formation des élèves et demande des informations sur ce point.

Le Comité note que les élèves de première et deuxième année sont rémunérés sur la base de fonds publics, tandis que les élèves de troisième année perçoivent une rémunération de la part de l'employeur. Les étudiants se voient proposer des contrats individuels pour l'enseignement pratique. Les autorités précisent que des bourses d'études pour les professions manquant de main d'œuvre sont allouées aux étudiants y participant. Le Comité relève que les autorités n'indiquent pas quel est le montant total des dépenses – publiques et privées – afférentes à ces types de formation et réitère sa demande que cette information lui soit communiquée.

Les autorités indiquent recueillir des données depuis la réforme de 2017 auprès des écoles dans le but de préparer des analyses et des recommandations pour améliorer la qualité de l'enseignement pratique. Il ressort que le nombre d'élèves et d'employeurs participant au système de formation dual est en constante augmentation (277 élèves et une vingtaine d'employeurs en 2017/2018 ; 570 élèves et environ 200 employeurs en 2018/2019 ; 800 élèves et environ 270 employeurs en 2019/2020). Le Comité note l'attrait du programme de formation et demande que les autorités indiquent si l'offre de places disponibles est suffisante pour répondre à la demande.

Conclusion

Dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion.

Article 10 - Droit à la formation professionnelle

Paragraphe 3 - Formation et rééducation professionnelles des travailleurs adultes

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

Dans sa précédente conclusion (Conclusions 2016), le Comité a conclu que la situation du Monténégro n'était pas conforme à l'article 10§3 de la Charte au motif qu'il n'était pas établi que l'exercice du droit à la formation et à la rééducation professionnelles était garanti aux travailleurs adultes.

Le Comité note qu'il a été demandé au Monténégro de répondre aux questions ciblées posées au titre de cette disposition (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »).

Dans sa conclusion précédente (Conclusions 2016), le Comité a demandé des informations sur la mise en œuvre de la Stratégie en matière de formation des adultes 2015-2020 et de son plan d'action pour la période 2015-2019. Le Comité relève dans les informations soumises au titre de l'article 10§1 de la Charte que le plan d'action 2019-2022 de la Stratégie 2015-2025 en matière de formation des adultes sera déployé dans les domaines prioritaires suivants : l'apprentissage tout au long de la vie, le développement des compétences des chômeurs et des personnes occupant un emploi, l'assurance de la qualité dans la formation pour adultes et la souplesse et la pérennité du système de formation des adultes. En 2018, 28 996 personnes ont participé aux activités prévues par le plan d'action 2015-2019 pour la formation des adultes, 1 539 personnes âgées de 25 à 64 ans ont suivi un programme de formation des adultes, et 23,32 % des participants ont obtenu un emploi à l'issue de leur formation. Le Comité prend note des objectifs prioritaires de la Stratégie en matière de formation des adultes et fait savoir que la mise en œuvre du plan d'action 2019-2022 pour la formation des adultes sera évaluée lors du prochain cycle de contrôle portant sur cette disposition.

Dans sa conclusion précédente (Conclusions 2016), le Comité a demandé des informations sur les types de formation professionnelle continue proposés, le taux global de participation des personnes en formation, la proportion de salariés ayant suivi une formation professionnelle continue et le montant total des dépenses.

Selon le rapport, les fonctionnaires et les salariés de l'État ont droit à la formation professionnelle sous la forme de programmes de formation et de perfectionnement professionnels, qui relèvent de la compétence de l'administration des ressources humaines. Les programmes en place comprennent un programme général de formation et de perfectionnement professionnels portant sur les compétences de base, des programmes de formation et de perfectionnement professionnels spécifiques, le programme de formation aux compétences en matière de gestion des ressources humaines et le programme de formation des fonctionnaires en matière de planification stratégique. Ces programmes sont financés par le budget de l'État, et les programmes agréés sont également financés par l'appui budgétaire sectoriel.

Le Comité relève dans le rapport que la participation globale de la population à l'apprentissage tout au long de la vie est de 3 %. Le rapport mentionne divers programmes proposés par la Fédération monténégrine des employeurs. Cependant, il semble au Comité que les projets et les conférences présentés dans le rapport, tels que « La caravane fiscale », « L'économie informelle au Monténégro » et « Une économie forte – Un Monténégro qui réussit », ne sont pas des projets liés à la qualification et au recyclage des travailleurs. Le rapport précise que les deux syndicats représentatifs du Monténégro, l'Union des syndicats du Monténégro et l'Union des syndicats libres du Monténégro, ne disposent pas de données sur la formation professionnelle. Le Comité conclut que la situation du Monténégro n'est pas conforme à l'article 10§3 de la Charte, au motif qu'il n'est pas établi que le droit à la formation et à la rééducation professionnelles soit garanti à tous les travailleurs.

Le Comité renouvelle sa précédente question et demande que le prochain rapport fournisse des informations sur les types de formation professionnelle continue proposés, le taux global de participation des personnes en formation, la proportion de salariés ayant suivi une formation professionnelle et le montant total des dépenses. Il renouvelle également ses questions ciblées et demande que le prochain rapport fournisse des informations sur les stratégies et mesures (cadre juridique, réglementaire et administratif, modes de financement et modalités pratiques) mises en place pour offrir des possibilités de qualification et de recyclage dans toute la gamme de compétences (habileté numérique, nouvelles technologies, interaction homme-machine, nouveaux environnements de travail, utilisation et fonctionnement de nouveaux types d'outils et machines) dont les travailleurs ont besoin pour être compétitifs sur les nouveaux marchés du travail.

Le Comité relève dans le rapport qu'une politique active en matière d'emploi est mise en œuvre par le biais de programmes de formation dispensés par des prestataires agréés et axés sur le développement des compétences. Le nombre de personnes au chômage ayant pris part à ces programmes était de 892 en 2015, 454 en 2016, 553 en 2017 et 1 295 en 2018. Sur le budget total consacré aux politiques actives en matière d'emploi, 15,7 % ont été alloués à la formation des adultes en 2015, un taux qui est tombé à 10,3 % en 2016 et à 12 % en 2017, pour remonter à 16,2 % en 2018. Enfin, le pourcentage de participants aux programmes de formation des adultes rapporté au nombre total de bénéficiaires de mesures actives en faveur de l'emploi était de 27,4 % en 2015, 22,6 % en 2016, 24,6 % en 2017 et 34,6 % en 2018. Le Comité renouvelle ses précédentes questions et demande que le prochain rapport fournisse des informations sur le taux d'activation (voir Article 1§1). Enfin, il demande que le prochain rapport fournisse des informations sur la répartition du coût de la formation professionnelle continue entre les pouvoirs publics, l'assurance chômage, les entreprises et les ménages.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Monténégro n'est pas conforme à l'article 10§3 de la Charte au motif qu'il n'est pas établi que le droit à la formation et à la rééducation professionnelles soit garanti à tous les travailleurs.

Article 10 - Droit à la formation professionnelle

Paragraphe 4 - Chômeurs de longue durée

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

Le Comité note qu'il a été demandé au Monténégro de répondre aux questions ciblées spécifiques relatives à cette disposition (questions incluses dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019 dans laquelle le Comité demandait un rapport sur la mise en œuvre de la Charte concernant les dispositions du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »).

Le Comité avait précédemment conclu que la situation au Monténégro n'était pas conforme à l'article 10§4 de la Charte au motif que des mesures spéciales de reconversion et de réinsertion des chômeurs de longue durée n'avaient pas été effectivement prévues ou promues (Conclusions 2016).

Dans sa précédente conclusion (Conclusions 2016), le Comité a réitéré ses questions sur les types de mesures de formation et de reconversion disponibles sur le marché du travail, le nombre de personnes suivant ces types de formation, l'attention particulière accordée aux jeunes chômeurs de longue durée et l'impact des mesures sur la réduction du chômage de longue durée.

Le Comité note, dans sa conclusion au titre de l'article 1.1, que le chômage de longue durée (12 mois ou plus, en pourcentage du chômage global des personnes âgées de 15 à 64 ans) a légèrement diminué, passant de 76,9 % en 2015 à 75,1 % en 2018, ce qui est nettement supérieur à la moyenne de l'UE 28 (43,4 % en 2018).

Le Comité note, d'après le rapport, que l'Office de l'emploi a mis en place en 2015 un programme de formation professionnelle en partenariat avec les employeurs pour former les chômeurs, dans des secteurs tels que le tourisme, l'hôtellerie et la transformation du bois.

537 personnes au chômage depuis au moins six mois y ont participé. Tous les bénéficiaires ont été employés par les employeurs qui mettent en œuvre des programmes de formation professionnelle, à la suite de la formation.

En 2016, 250 chômeurs de longue durée ont été employés à la suite de la formation (dont 37 % de jeunes) et en 2017, 100 personnes (dont 42 % de jeunes) ont trouvé un emploi après avoir suivi une formation.

Une assistance est également fournie aux chômeurs qui souhaitent devenir indépendants. Le rapport fournit des détails sur les programmes dans le cadre desquels l'agence pour l'emploi coopère avec les employeurs du secteur privé et dispense une formation aux chômeurs afin de les aider à devenir indépendants. Selon le rapport, 244 personnes ont participé à ce programme entre 2015 et 2017.

Le rapport ne fournit pas d'informations sur d'autres mesures de lutte contre l'emploi de longue durée, ni de données sur le taux de chômage de longue durée des jeunes dans le pays. Il réitère donc sa demande que le prochain rapport fournisse des informations sur ces questions. En attendant, le Comité estime, à la lumière du taux très élevé de chômage de longue durée, que les mesures spéciales de reconversion et de réinsertion des chômeurs de longue durée n'ont pas été efficacement mises en place ou encouragées.

Dans sa précédente conclusion (Conclusions 2016), le Comité a demandé des informations sur la question de savoir si les étrangers chômeurs de longue durée, ressortissants des États parties à la Charte, bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants monténégrins dans l'accès aux mesures en faveur des chômeurs de longue durée.

Le rapport indique qu'en vertu de la nouvelle loi sur la médiation en matière de placement et les droits découlant du chômage, un chômeur est une personne âgée de 15 à 67 ans, qui est un ressortissant monténégrin, enregistré auprès de l'Office de l'emploi du Monténégro, capable ou partiellement, capable de travailler, qui n'a pas établi de relation de travail, qui

recherche activement un emploi et est disponible pour travailler. En outre, un chômeur au sens de la loi comprend également un étranger qui, conformément à une loi spéciale, possède un permis de séjour permanent, un permis de séjour temporaire pour apatride, un permis de séjour temporaire pour une durée maximale de trois ans, un permis de séjour temporaire aux fins de regroupement familial avec un citoyen monténégrin ou avec un ressortissant étranger qui possède un permis de séjour permanent, un permis de séjour temporaire pour raisons humanitaires, a reconnu le statut de réfugié ou a approuvé une protection supplémentaire, a obtenu l'asile, une protection subsidiaire ou demande une protection internationale, après l'expiration d'une période de neuf mois à compter de la date de dépôt de la demande de protection internationale. Par conséquent, toutes les catégories de chômeurs inscrites au registre du chômage mentionnées ci-dessus ont un accès égal aux mesures actives de politique de l'emploi.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Monténégro n'est pas conforme à l'article 10§4 de la Charte au motif que des mesures spéciales de reconversion et de réinsertion des chômeurs de longue durée n'ont pas été effectivement prévues ou encouragées.

Article 15 - Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté

Paragraphe 1 - Formation professionnelle des personnes handicapées

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

Il a précédemment conclu (Conclusions 2016) qu'il n'était pas établi que le droit des personnes handicapées à l'éducation et à la formation en milieu ordinaire soit effectivement garanti.

Le Comité note qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de cette disposition (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »). Les questions posées dans le cadre du présent cycle de contrôle portaient exclusivement sur l'éducation des enfants handicapés.

Le Comité rappelle néanmoins qu'en vertu de l'article 15, toutes les personnes handicapées, quels que soient leur âge, la nature et l'origine de leur handicap, ont droit à une orientation, une éducation et une formation professionnelle dans le cadre du droit commun chaque fois que possible ou, si tel n'est pas le cas, par le biais d'institutions spécialisées publiques ou privées.

Par conséquent, lors du prochain cycle de contrôle, le Comité examinera les questions relatives à l'article 15§1 en prenant en considération l'ensemble des personnes handicapées (et non plus seulement les enfants handicapés).

Cadre juridique

La discrimination est interdite par l'article 8 de la Constitution, dont l'article 64 prévoit par ailleurs une protection spéciale des personnes handicapées. En outre, toute discrimination fondée sur le handicap est interdite dans l'éducation et la formation professionnelle par la loi anti-discrimination, modifiée en 2014, et par la loi interdisant la discrimination à l'égard des personnes handicapées, modifiée en 2015 (Conclusions 2016).

En ce qui concerne plus spécifiquement le droit à l'éducation, le rapport indique que les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers sont intégrés dans le système éducatif ordinaire, conformément à la loi sur l'éducation des enfants ayant des besoins éducatifs particuliers (modifiée en 2017) et aux lois relatives à chaque niveau d'éducation spécifique. Le rapport explique notamment que les modifications introduites en 2017 incluent des dispositions nouvelles ou améliorées qui interdisent la discrimination et qui précisent la notion d'« enfant ayant des besoins éducatifs particuliers » (ce terme englobe les enfants handicapés ; les enfants ayant un handicap physique, mental ou sensoriel ou des troubles du développement ; les enfants polyhandicapés ou présentant des troubles du spectre autistique, des troubles du développement, des difficultés sur le plan de l'expression ou de la langue, des troubles du comportement ; les enfants atteints de graves maladies chroniques ; les enfants ayant des pathologies de longue durée ainsi que les autres enfants souffrant de difficultés d'apprentissage et d'autres troubles causés par des barrières affectives, sociales, linguistiques et culturelles). Elles portent également sur les programmes, le rôle des centres de ressources (enseignement spécialisé) et des écoles ayant des services d'enseignement spécialisé, le rôle des enseignants chargés de l'enseignement spécialisé, la création d'un programme individuel de développement et d'éducation, la mise en place d'un plan individuel de transition, le soutien technique à l'enseignement et le rôle des auxiliaires pédagogiques. Le rapport indique également que le Règlement concernant les modalités et la procédure d'orientation des enfants ayant des besoins éducatifs particuliers a été harmonisé avec la loi et orienté vers le modèle des droits de l'homme et l'évaluation fonctionnelle. En outre, une nouvelle Stratégie pour l'éducation inclusive 2019-2025 a été adoptée, qui, d'après le rapport, améliore encore le modèle apportant des orientations et des soutiens dans le système éducatif et redéfinit le modèle d'inclusion et d'accompagnement de l'enfant basé sur la notion des droits de l'homme ainsi que le développement d'une approche pluridisciplinaire visant à

améliorer les mécanismes de soutien pour permettre une identification et une intervention précoces, le développement de la petite enfance, un soutien, une personnalisation et une transition.

Le Comité prend note des préoccupations exprimées par le Comité des droits des personnes handicapées dans ses dernières Observations finales (2017) concernant « la prévalence d'un système d'évaluation pour les enfants handicapés lors de la scolarisation qui semble être en conflit avec l'approche du handicap fondée sur les droits de l'homme qui est consacrée par la Convention » et « l'absence d'informations sur les mesures d'action positive et non discriminatoires concernant l'inscription des élèves handicapés dans l'enseignement ordinaire et sur la mise en place d'aménagements raisonnables à leur intention ». Il demande que le prochain rapport contienne des informations actualisées sur ces points.

Le Comité a précédemment insisté sur l'importance qu'il y avait à s'affranchir d'une définition médicale du handicap pour privilégier une approche sociale, suivant l'exemple précoce de la définition adoptée par l'Organisation mondiale de la santé dans sa Classification internationale du fonctionnellement (CIF 2001), qui met l'accent sur l'interaction entre l'état de santé, les facteurs environnementaux et les facteurs personnels.

L'article premier de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) cristallise cette tendance en insistant sur le fait que les personnes handicapées incluent celles « qui présentent des incapacités physiques, mentales ou intellectuelles durables, dont *l'interaction avec diverses barrières* peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ». Il en découle, et c'est là un point important, qu'il ne peut y avoir d'exclusion a priori de l'éducation inclusive sur la base du type de handicap. On pourrait d'ailleurs pousser plus loin le raisonnement en interprétant l'article 2 de la convention précitée, qui interdit la discrimination « fondée sur le handicap », comme incluant les personnes qui ont été handicapées par le passé et qui continuent à être traitées négativement, et les personnes qui n'ont jamais été handicapées, mais qui peuvent néanmoins être traitées comme telles par d'autres personnes (les personnes dites « handicapées par les attitudes »).

Le Comité demande par conséquent que le prochain rapport précise si l'évaluation du handicap dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle prend en considération les facteurs personnels et environnementaux qui influent sur l'individu. Ces facteurs revêtent une importance particulière lorsqu'il s'agit d'évaluer les « aménagements raisonnables ».

Accès à l'éducation

Se référant au rapport actuel, aux rapports précédents et à la base de données Eurydice, le Comité note qu'un programme individuel de développement et d'éducation doit être établi par l'école pour chaque enfant ayant des besoins éducatifs particuliers afin de définir les contours du travail éducatif, c'est-à-dire les matières, l'assistance professionnelle supplémentaire apportée, la mobilité entre les programmes, l'adaptation en termes d'organisation, les normes relatives aux connaissances, aux résultats et aux compétences, les tests et l'évaluation des connaissances de l'enfant, les résultats et les progrès, ainsi que le calendrier. Une équipe professionnelle composée notamment d'enseignants est chargée de préparer, d'appliquer, de suivre et d'adapter le programme, avec l'aide des parents. Les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers peuvent suivre le programme normal dans des classes ordinaires, avec la possibilité de bénéficier d'une assistance professionnelle, de conditions et d'outils supplémentaires, ou suivre un programme adapté dans des classes ordinaires en bénéficiant d'une assistance professionnelle supplémentaire. Si leur scolarité ne peut être totalement inclusive, ils peuvent aller dans des classes spéciales en milieu ordinaire (impliquant une participation à des activités ordinaires) ou des centres de ressources. Un programme de transition est préparé à la fin du primaire en vue du passage dans le secondaire, et à la fin du secondaire en vue d'identifier une future activité, en s'appuyant sur le potentiel et les préférences de l'enfant. Le rapport souligne l'importance des programmes éducatifs

modulaires basés sur des qualifications professionnelles graduelles (c'est-à-dire que la qualification finale reflète le nombre de modules achevés) pour permettre aux enfants ayant des besoins éducatifs particuliers de suivre un enseignement adapté à leurs capacités.

En réponse à la question du Comité (Conclusions 2016), le rapport indique que l'éducation inclusive en milieu ordinaire est la priorité, conformément aux modifications susmentionnées de 2017 apportées à la loi sur l'éducation des enfants ayant des besoins éducatifs particuliers ; il confirme par ailleurs que l'enseignement et tous les services du système éducatif sont gratuits.

D'après le rapport, pendant la période de référence, le nombre d'élèves ayant des besoins éducatifs particuliers scolarisés en milieu ordinaire est passé de 2 879 en 2015 à 4 892 en 2018 (+70 %). S'agissant des centres de ressources (enseignement spécialisé), le rapport fait état de 82 enfants dans le primaire et de 62 dans le secondaire, mais sans préciser l'année à laquelle se rapportent ces données, ni la tendance observée pendant la période de référence. Il indique en outre qu'aucun enfant scolarisé ne quitte le système.

Afin de pouvoir se prononcer sur la réalité de l'égalité d'accès des enfants handicapés à l'éducation, le Comité a besoin que les États parties lui fournissent des informations couvrant la période de référence sur :

- le nombre d'enfants handicapés, rapporté au nombre total d'enfants d'âge scolaire ;
- le nombre et la proportion d'enfants handicapés scolarisés
    - dans des classes ordinaires ;
    - dans des sections spéciales au sein d'établissements scolaires ordinaires (ou dans des structures ordinaires avec des activités complémentaires) ;
    - dans des établissements scolaires spécialisés ;
- le nombre et la proportion d'enfants handicapés non scolarisés ;
- le nombre d'enfants handicapés qui n'ont pas achevé le cycle d'enseignement obligatoire, par rapport au nombre total d'enfants qui ne l'ont pas achevé ;
- le nombre et la proportion d'enfants handicapés scolarisés sous d'autres formes, à savoir
    - à domicile ;
    - à temps partiel ;
    - en institution, de manière temporaire ou à long terme ;
- le taux d'abandon scolaire des enfants handicapés par rapport à l'ensemble de la population scolaire.

S'agissant des mesures de prise en charge des coûts liés à l'éducation, le Comité demande si les enfants handicapés ou ayant des besoins éducatifs particuliers ont droit à une aide financière pour subvenir aux frais supplémentaires qu'entraîne leur handicap.

Tout en prenant note des développements en cours qui concernent la législation et l'inclusion des enfants ayant des besoins éducatifs particuliers dans le système scolaire ordinaire, le Comité considère, au vu des informations manquantes, en particulier celles qui se rapportent à la situation concrète, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre et l'impact de la législation pertinente, l'adéquation des mesures d'aménagement raisonnable et de l'assistance professionnelle ainsi que l'effectivité des voies de recours, qu'il n'est pas établi que le droit des enfants handicapés à l'éducation et à la formation en milieu ordinaire soit effectivement garanti.

Dans sa conclusion précédente, le Comité a conclu que la situation n'était pas conforme à la Charte au motif qu'il n'avait pas été établi que l'intégration des personnes handicapées est effectivement garantie dans la formation professionnelle (Conclusions 2016). Le Comité demande au prochain rapport de fournir des informations actualisées sur la situation. Entre-temps, il réitère sa conclusion précédente.

Mesures visant à promouvoir l'inclusion et à assurer une éducation de qualité

En vertu de la loi sur l'éducation des enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux, les locaux, les équipements et les ressources pédagogiques des établissements préscolaires et scolaires doivent être adaptés à ces enfants, conformément au programme éducatif. Les écoles doivent fournir des technologies éducatives adéquates, dans le cadre des ressources pédagogiques supplémentaires (textes en gros caractères, alphabet braille, etc.), et le nombre d'élèves par classe doit être réduit de 10 % par rapport à celui prévu par la loi. Les centres de ressources fournissent également une assistance et un soutien aux fins de l'éducation inclusive : conseils et travail professionnel, formation des enseignants et des auxiliaires professionnels qui travailleront avec des enfants ayant des besoins éducatifs particuliers, utilisation de la langue des signes, préparation, adaptation, conception et utilisation de manuels scolaires spéciaux (en braille, au format Daisy (Système d'information accessible numérique)) et d'autres ressources pédagogiques spécialisées. Le Comité relève dans la base de données Eurydice qu'en 2019/2020 (en dehors de la période de référence), les établissements scolaires du Monténégro comptaient environ 330 auxiliaires pédagogiques, ayant une qualification et une formation spécifiques, et l'accès des enfants souffrant d'un handicap physique avait été adapté dans 107 établissements scolaires, y compris les toilettes dans 62 établissements.

Le rapport mentionne également un projet en cours (« Améliorer les programmes et services éducatifs pour répondre aux besoins des groupes marginalisés »), qui porte sur la modularisation des programmes et sur la formation des enseignants dans la filière de l'enseignement professionnel.

Le Comité relève dans le rapport de l'ANED sur le Semestre européen (2018) que, dans la pratique, « il n'y a pas d'approche personnalisée pour les élèves handicapés », et plus précisément que le droit à des aménagements raisonnables n'est pas correctement mis en œuvre. D'après l'ANED, il s'agit dans la pratique d'aménagements techniques pour l'essentiel, qui ne concernent pas l'adaptation de l'école, les projets et programmes d'enseignement, la garantie de pouvoir utiliser sa propre langue et son propre alphabet (langue des signes, braille, moyens de communication augmentés et alternatifs), l'achat de toutes les technologies de l'information et de la communication nécessaires, ni les services, y compris les aides. L'ANED affirme qu' « un soutien personnalisé insuffisant est apporté aux enfants handicapés en vue de permettre leur participation à l'éducation "inclusive" sur une base d'égalité avec les autres enfants, car il n'y avait que 252 auxiliaires pour plus de 2 000 élèves handicapés intégrés dans le système éducatif ordinaire pour les années 2015 et 2016 ». Le Comité demande que le prochain rapport contienne des commentaires sur ce point.

Le Comité rappelle que l'article 15§1 de la Charte exige des États parties qu'ils dispensent une éducation de qualité aux personnes handicapées et qu'ils assurent leur orientation et leur formation professionnelle, en privilégiant l'éducation inclusive dans le système d'enseignement ordinaire. Ils doivent en outre démontrer que des progrès tangibles sont accomplis dans la mise en place de systèmes éducatifs inclusifs et adaptés.

Le Comité a reconnu que les termes d'« intégration » et d'« inclusion » recouvraient deux notions différentes et que l'intégration ne conduisait pas nécessairement à l'inclusion (*MDAC c. Belgique*, réclamation n° 109/2014, décision sur la recevabilité et le bien-fondé, 16 octobre 2017, *FIDH et Inclusion Europe c. Belgique*, réclamation n° 141/2017, décision sur le bien-fondé du 20 septembre 2020). Le droit à une éducation inclusive est lié au droit de l'enfant de participer de manière effective au système éducatif ordinaire.

Le Comité note que selon le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies [Commentaire général n° 4 (2016) sur le droit à l'éducation inclusive] « on parle d'inclusion dans le cas d'un processus de réforme systémique, impliquant des changements dans les contenus pédagogiques, les méthodes d'enseignement ainsi que les approches, les structures et les stratégies éducatives, conçus pour supprimer les obstacles existants, dans l'optique de dispenser à tous les élèves de la classe d'âge concernée un enseignement axé sur l'équité et la participation, dans un environnement répondant au mieux à leurs besoins et

à leurs préférences. Si elle ne va pas de pair avec des changements structurels − par exemple, dans l'organisation, les programmes d'études et les stratégies d'enseignement et d'apprentissage, la scolarisation d'enfants handicapés dans des classes ordinaires ne relève pas de l'inclusion. En outre, l'intégration ne garantit pas automatiquement le passage de la ségrégation à l'inclusion ».

Le Comité rappelle également que l'éducation inclusive exige de fournir aux personnes handicapées l'accompagnement et les aménagements raisonnables qu'elles sont en droit d'attendre pour pouvoir accéder effectivement aux établissements. De tels aménagements raisonnables se rapportent à l'individu et aident à corriger des inégalités factuelles (*MDAC c. Belgique*, réclamation n° 109/2014, décision sur la recevabilité et le bien-fondé, 16 octobre 2017, par. 72). Il peut notamment s'agir de procéder à des adaptations relatives à la classe et à son emplacement, d'utiliser d'autres formes de communication et de matériels pédagogiques et de recourir à l'assistance humaine ou à des aides techniques dans les situations d'apprentissage et d'évaluation. On peut aussi envisager des aménagements non matériels, par exemple accorder davantage de temps à un élève, réduire les niveaux de bruit de fond , tenir compte de la sensibilité à la saturation sensorielle, appliquer d'autres méthodes d'évaluation ou remplacer un élément du programme scolaire par un autre.

Le Comité demande aux États parties de fournir des informations indiquant comment l'obligation de procéder à des aménagements raisonnables est mise en œuvre dans le système éducatif ordinaire, si et dans quelle mesure il existe une évaluation individuelle des aménagements raisonnables pour s'assurer qu'ils soient bien adaptés aux besoins d'apprentissage et à la situation de l'intéressé et quelles aides financières sont, le cas échéant, octroyées aux établissements scolaires ou aux enfants concernés pour couvrir les frais supplémentaires occasionnés par ces aménagements et par l'éducation inclusive.

Il demande en particulier quelles mesures sont prises pour faire en sorte que les enseignants et les assistants qui ont affaire à des élèves et à des étudiants handicapés soient suffisamment qualifiés.

Il demande également si les élèves handicapés peuvent prétendre à des qualifications équivalentes à celles que peuvent obtenir les autres élèves (indépendamment de la question de savoir si les élèves handicapés sont scolarisés dans le système éducatif ordinaire ou spécialisé ou s'ils ont bénéficié d'aménagements spéciaux lors de l'examen de fin de scolarité). Le Comité demande aussi si ces qualifications permettent aux personnes handicapées de suivre des études supérieures (y compris une formation professionnelle) ou d'intégrer le marché du travail ordinaire. Il demande en outre que les États fournissent des informations sur le pourcentage d'élèves handicapés qui poursuivent leurs études dans l'enseignement supérieur ou dans le cadre d'une formation. Enfin, le Comité demande quel est le pourcentage d'élèves handicapés intégrant le marché du travail ordinaire.

Voies de recours

En réponse à la question du Comité (Conclusions 2016), le rapport explique que la loi interdisant la discrimination à l'égard des personnes handicapées prévoit (à son article 29, paragraphe 1, alinéas 6, 7, 8, 9) des sanctions pécuniaires (allant de 1 500 à 2 000€) pour les auteurs de discrimination. En outre, la loi générale sur l'interdiction de la discrimination dispose que les victimes de discrimination peuvent porter plainte auprès du protecteur des droits de l'homme et des libertés (article 22) ou devant une juridiction civile (article 24) et demander notamment une indemnisation au titre du préjudice matériel et moral conformément à la loi. À l'appui des données provenant des tribunaux, le rapport indique que pendant la période de référence (2015- 2018) il n'y a pas eu d'affaires civiles de discrimination fondée sur le handicap dans les domaines de l'éducation et de l'emploi. Par ailleurs, il indique que même si la loi interdisant la discrimination prévoit (à l'article 33) que les données relatives aux poursuites judiciaires pour discrimination doivent faire l'objet d'un enregistrement spécifique et être transmises régulièrement au médiateur, les données collectées pendant la période de référence ne permettent pas d'identifier de manière fiable les affaires portant sur l'accès à

l'éducation. Le rapport mentionne toutefois que les règles applicables à l'enregistrement des données sont en cours de révision.

Le Comité demande que le prochain rapport donne des informations actualisées sur les voies de recours disponibles en cas de discrimination fondée sur le handicap dans le domaine éducatif (accès à l'éducation, notamment à une assistance adéquate ou à des aménagements raisonnables), y compris des informations sur la jurisprudence pertinente.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Monténégro n'est pas conforme à l'article 15§1 de la Charte au motif qu'il n'est pas établi que le droit des enfants handicapés à l'éducation et à la formation en milieu ordinaire soit effectivement garanti.

Article 15 - Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté

Paragraphe 2 - Emploi des personnes handicapées

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

Le Comité note qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de cette disposition (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances ») ainsi que des conclusions précédente de non-conformité ou ajournée.

Le Comité a précédemment jugé la situation non conforme à l'article 15§2 de la Charte (Conclusions 2016), au motif qu'il n'était pas établi que l'obligation légale de procéder à des aménagements raisonnables et l'égalité d'accès à l'emploi des personnes handicapées soient effectivement garanties.

Cadre juridique

La Constitution du Monténégro interdit, en son article 8, toute discrimination et offre aux personnes handicapées, en son article 64, une protection spéciale. De plus, la discrimination fondée sur le handicap en matière d'emploi est prohibée par la loi antidiscrimination, telle que modifiée en 2014, par la loi interdisant la discrimination à l'égard des personnes handicapées, telle que modifiée en 2015, et par la loi sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, telle que modifiée pour la dernière fois en 2016 (Conclusions 2016).

Aux termes de l'article 2, par. 2, de la loi interdisant la discrimination à l'égard des personnes handicapées, « est considérée comme handicapée toute personne qui présente une incapacité physique, mentale, intellectuelle ou sensorielle durable qui, conjuguée à divers obstacles, peut entraver sa participation pleine et effective à la société sur un pied d'égalité avec autrui. » La reconnaissance du handicap, s'agissant notamment de l'accès à un emploi, à un régime d'assurance ou à des prestations, dépend toutefois des critères spécifiés dans la règlementation en vigueur. À cet égard, le rapport explique que la Commission pour la réadaptation professionnelle détermine le degré de handicap en fonction non seulement de critères médicaux (incapacités et maladies), mais aussi de l'interaction avec des obstacles, sociaux et autres, qui peuvent empêcher la personne handicapée de participer effectivement à la société sur un pied d'égalité avec les personnes valides.

La Commission précitée donne également son avis sur les mesures et activités de réadaptation professionnelle nécessaires pour assurer l'intégration professionnelle des intéressés, conformément à la loi sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées.

Parmi ces mesures figurent la réalisation d'aménagements raisonnables, qui englobe une analyse du lieu et de l'environnement de travail spécifiques de la personne handicapée et l'élaboration d'un plan d'aménagement, en ce compris la détermination des équipements et ressources nécessaires à l'exécution des tâches, la formation de l'intéressé puis, une fois celui-ci embauché, son encadrement, son assistance professionnelle, ainsi que son suivi sur le lieu de travail. Le rapport précise que ces mesures concernent aussi bien les personnes handicapées inscrites à l'Agence pour l'emploi que celles qui ont déjà un travail, et pour lesquelles l'entreprise demande une participation financière relative à l'équipement du lieu de travail et à la couverture des frais qu'implique l'assistance à fournir à la personne handicapée.

Accès des personnes handicapées à l'emploi

Selon le rapport, 8 214 personnes, dont la moitié de femmes, ont fait l'objet d'une évaluation du handicap durant la période de référence (2015-2018) ; 80 % d'entre elles ont été jugées aptes à travailler dans le cadre d'un emploi protégé ou sur le marché de l'emploi ordinaire, à condition d'aménager le lieu et leur environnement de travail.

Le rapport ajoute que 871 personnes (dont 56 % de femmes) ont bénéficié de mesures de réadaptation professionnelle, y compris des aménagements raisonnables.

Il indique par ailleurs que, selon les registres de l'Agence pour l'emploi, le Monténégro comptait, fin décembre 2018, 8 222 personnes handicapées au chômage, dont 4 477 femmes (54,45 %) ; 1 475 personnes handicapées occupaient un emploi, sous contrat temporaire (renouvelables) pour 1 127 d'entre elles et sous contrat permanent pour 348 autres.

Le rapport ne précise pas le nombre total de personnes handicapées, ni celles en âge de travailler ; il n'indique pas davantage, comme l'a demandé le Comité, combien de personnes handicapées qui ont un emploi travaillent en milieu ordinaire ou dans une structure protégée.

Le Comité note à cet égard que, selon le rapport de l'ANED établi à titre de contribution au Semestre européen (compilé en 2018), « [Le]*Monténégro ne dispose toujours pas d'une base de données officielle recensant le nombre exact de personnes handicapées au chômage et de celles qui occupent un emploi, dans laquelle figureraient l'évaluation de leurs aptitudes professionnelles, les qualifications qu'elles ont acquises, ou leurs compétences. Ces personnes sont pour la plupart employées dans des associations spécialisées. Généralement, les entreprises préfèrent, plutôt que de recruter des personnes handicapées, acquitter la contribution au Fonds de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées qui leur est imposée ».* Le Comité demande que le prochain rapport contienne des observations sur ce point, ainsi que des informations actualisées sur le nombre de personnes handicapées qui occupent un emploi (sur le marché du travail ordinaire ou dans le cadre d'un emploi protégé, dans le secteur public ou privé), le nombre de celles qui bénéficient d'une mesure pour l'emploi et le nombre de celles à la recherche d'un emploi. Entretemps, il considère qu'il n'est pas établi que l'égalité d'accès à l'emploi soit effectivement garantie aux personnes handicapées.

Mesures visant à promouvoir et à soutenir l'emploi des personnes handicapées

Le rapport rappelle (voir également les Conclusions 2016) que, conformément à la loi sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, les entreprises doivent soit respecter le quota obligatoire de personnes handicapées dans leurs effectifs, soit verser une contribution spéciale à un Fonds. Celui-ci finance des mesures et activités de réadaptation professionnelle destinées aux chômeurs et salariés handicapés, cofinance des organismes spéciaux qui emploient des personnes handicapées, et alloue des primes et aides pécuniaires aux bénéficiaires de mesures de réadaptation professionnelle. Le Comité prend note des informations communiquées dans le rapport concernant le budget affecté à ces différentes mesures (voir le rapport pour plus de précisions).

Le rapport ajoute que, durant la période de référence, 1 220 personnes handicapées ont participé à 195 projets tournés vers l'emploi (programmes de formations qui ont permis à plus de la moitié d'entre elles de trouver du travail).

Le Comité demande que le prochain rapport indique le nombre et la proportion d'entreprises qui respectent les quotas prescrits et de celles qui optent pour la solution alternative consistant à verser une contribution ; il demande en outre dans quelle mesure ces initiatives ont favorisé la création d'emplois pour des personnes handicapées et comment le nombre de ces emplois a évolué au cours de la période de référence.

Le Comité demande également que le prochain rapport contienne des informations à jour sur les mesures prises en vue de promouvoir et soutenir l'emploi des personnes handicapées, et fasse état en particulier des initiatives qui auraient éventuellement été engagées pour améliorer leur taux d'emploi sur le marché du travail ordinaire.

Voies de recours

En réponse à la question du Comité (Conclusions 2016), le rapport explique que la loi interdisant la discrimination à l'égard des personnes handicapées prévoit (aux termes de son

article 29, par. 1, alinéas 6, 7, 8 et 9) des sanctions pécuniaires (de 1 500 à 20 000 €) pour les auteurs d'actes discriminatoires.

De plus, la loi générale sur l'interdiction de la discrimination offre également la possibilité aux victimes d'actes de discrimination de porter plainte auprès du Défenseur des droits de l'homme et des libertés (article 22) ou d'un tribunal civil (article 24) pour demander réparation, entre autres, du préjudice matériel et moral qu'elles ont subi au regard de la loi.

Se fondant sur les données recueillies par les tribunaux, le rapport indique qu'au cours de la période de référence (2015-2018), aucune action civile en matière de discrimination fondée sur le handicap dans le domaine de l'éducation et de l'emploi n'a été engagée.

Il ajoute que, si l'article 33 de la loi relative à l'interdiction de la discrimination prévoit certes que les données concernant les affaires de discrimination doivent faire l'objet d'une procédure spéciale d'enregistrement et être régulièrement transmises au Défenseur, les données recueillies pendant la période de référence ne permettent pas d'identifier de façon fiable les affaires qui ont trait à l'accès à l'emploi. Il indique toutefois que les règles en matière d'enregistrement des données sont en cours de révision.

Le Comité note que le rapport fait état de quelques affaires en instance, sans cependant préciser si elles portent sur la discrimination à raison du handicap dans le domaine de l'emploi (accès à l'emploi, en ce compris la réalisation d'aménagements raisonnables). Il demande que le prochain rapport contienne des informations à jour sur la jurisprudence pertinente.

Il rappelle que la législation doit offrir des voies de recours effectives aux victimes de discrimination fondée sur le handicap et aux personnes auxquelles des aménagements raisonnables sont refusés.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Monténégro n'est pas conforme à l'article 15§2 de la Charte au motif qu'il n'est pas établi que l'égalité d'accès à l'emploi soit effectivement garantie aux personnes handicapées.

Article 15 - Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté

Paragraphe 3 - Intégration et participation des personnes handicapées à la vie sociale

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

Le Comité note qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de cette disposition (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »), ainsi qu'aux précédents constats de non-conformité ou décisions d'ajournement.

Il a précédemment jugé (Conclusions 2016) la situation non conforme à l'article 15§3 de la Charte au motif qu'il n'était pas établi que les personnes handicapées soient effectivement protégées contre la discrimination dans le domaine du logement pendant la période de référence.

Cadre juridique pertinent et voies de recours

Le Comité considère que l'article 15 reflète et prolonge l'évolution de la politique mise en œuvre depuis une vingtaine d'années ou plus à l'égard des personnes handicapées, les logiques de protection sociale et de ségrégation ayant cédé la place à une approche axée sur l'inclusion, la participation et la capacité d'agir. Aussi le Comité insiste-t-il sur l'importance de la règle de non-discrimination dans le contexte du handicap, règle dont il estime qu'elle fait partie intégrante de l'article 15§3 de la Charte révisée. À cet égard, il renvoie également à l'article E sur la non-discrimination.

En plus des dispositions constitutionnelles interdisant la discrimination et offrant une protection spéciale aux personnes handicapées, la discrimination fondée sur le handicap est interdite par la loi relative à l'interdiction de la discrimination, modifiée en 2014. En outre, la loi relative à l'interdiction de la discrimination des personnes handicapées, modifiée en 2015, interdit la discrimination fondée sur le handicap en matière d'accès aux bâtiments et espaces publics, d'accès à l'information et aux moyens de communication, et aux transports publics, ainsi que les restrictions du droit à l'autonomie et à la vie dans la communauté. Par ailleurs, la protection des personnes handicapées est prévue par une législation spécifique, qui englobe la loi relative à la protection sociale et à la protection des enfants, et la loi relative aux avantages dont bénéficient les personnes handicapées pour se déplacer (voir ci-dessous).

Le Comité a précédemment noté (Conclusions 2016) que la loi générale relative à l'interdiction de la discrimination dispose que les victimes de discrimination peuvent déposer plainte auprès du Défenseur des droits de l'homme et des libertés (article 22) ou d'un tribunal civil (article 24). En réponse à la question du Comité, le rapport confirme que les victimes de discrimination peuvent demander réparation, entre autres, des préjudices matériels et moraux subis, conformément à la loi. En particulier, le rapport explique que la loi relative à l'interdiction de la discrimination des personnes handicapées prévoit (aux termes de l'article 29, paragraphe 1, points 6, 7, 8, 9) des sanctions pécuniaires (allant de 1 500 à 20 000 €) pour les auteurs de faits de discrimination. Le Comité relève dans le rapport les exemples de jurisprudence concernant la discrimination fondée sur le handicap qui résulte du manque d'accessibilité des bâtiments. Il note que dans plusieurs jugements, de 2013 à 2016, les tribunaux (y compris dans certaines affaires, les tribunaux de grande instance et la Cour suprême) ont reconnu la discrimination et octroyé aux plaignants une indemnisation (y compris pour des préjudices moraux) et, dans certaines affaires, ont interdit au défendeur de répéter l'acte discriminatoire. Le Comité note que d'autres affaires sont pendantes et demande que le prochain rapport fournisse des informations à jour sur les décisions judiciaires et non-judiciaires pertinentes liées à la discrimination fondée sur le handicap dans les domaines couverts par l'article 15§3.

Consultation

Le rapport fait référence à l'adoption de la Stratégie 2016-2020 pour l'intégration des personnes handicapées et de la Stratégie 2017-2021 pour la protection des personnes handicapées contre la discrimination et pour la promotion de l'égalité, et mentionne la préparation d'un Plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations du Comité pour les droits des personnes handicapées (CDPH) des Nations Unies, au sein de la nouvelle base de données du Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), qui est en cours d'élaboration. Le rapport explique que cette base de données permettra d'assurer un suivi des activités pertinentes du ministère du Travail et des Affaires sociales faisant suite aux recommandations du CDPH. À cet égard, le rapport indique que le ministère mène régulièrement des consultations avec des personnes handicapées et que cette collaboration a été renforcée avec la signature d'un protocole de coopération avec des organisations de personnes handicapées, qui prévoit l'obligation spéciale « de veiller à la consultation et à la participation active des personnes handicapées, notamment les enfants présentant un handicap ou des troubles du développement, par l'intermédiaire d'organisations qui les représentent et les défendent, lors de la planification, de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi de l'application des politiques et des lois » (voir aussi Conclusions 2016). Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations à jour sur la mise en œuvre et les résultats des stratégies et du Plan d'action susmentionnés.

Mesures visant à assurer le droit des personnes handicapées à l'autonomie dans la société

Prestations financières et services d'aide personnelle

En réponse à la question du Comité sur les prestations et autres formes d'assistance économique que peuvent obtenir les personnes handicapées (Conclusions 2016), il est rappelé dans le rapport que, conformément à la loi relative à la protection sociale et à la protection des enfants, les personnes handicapées ont droit à une allocation pour personne handicapée, en cas de handicap grave (article 32), s'élevant à 178,19 € par mois, ou à une allocation de soins et d'assistance (article 33), d'un montant de 65,35 € par mois. Une allocation spécifique, établie à 193 € par mois, est aussi versée (article 39a) au parent ou tuteur d'un enfant bénéficiaire de l'allocation pour personne handicapée. Le Comité note que selon le rapport 2019 de l'ANED sur le Semestre européen : « Le montant des prestations sociales [pour les personnes handicapées] est largement symbolique, fixe et ne reflète pas le coût réel de la vie ». Selon la même source, il relève également que « l'État ne finance aucun service de soutien favorisant la vie autonome et au sein de la communauté ». Le Comité demande que le prochain rapport apporte des commentaires sur ces allégations, ainsi que des informations à jour sur les mesures prises (et les progrès réalisés) pour veiller à ce que les personnes handicapées aient accès à une assistance financière et personnelle adéquate leur permettant, lorsque cela est possible, de vivre de façon autonome dans la communauté. Entre-temps, il réserve sa position sur ce point.

S'agissant en particulier de l'assistance personnelle, le Comité note que le rapport fait référence aux centres de jour qui fournissent une assistance à 247 enfants et adolescents handicapés, ainsi que des services de soutien aux personnes handicapées, et notamment une assistance et des soins à domicile pour les adultes présentant des déficiences intellectuelles.

Il demande que le prochain rapport fournisse des informations sur le dispositif d'assistance personnelle, son cadre juridique, sa mise en œuvre, le nombre de ses bénéficiaires et le budget alloué à celui-ci. Il demande également si les services d'assistance personnelle sont financés sur la base d'une évaluation des besoins individuels et si les personnes handicapées ont le droit de choisir les services et les prestataires en fonction de leurs besoins individuels et de leurs préférences personnelles. Il demande en outre quelles mesures ont été prises pour garantir que des personnels qualifiés seront disponibles en nombre suffisant pour assurer ces prestations.

La pauvreté qui touche les personnes handicapées dans un État partie, qu'elle soit définie ou mesurée en termes monétaires ou dans ses dimensions multiples, est un indicateur important de l'efficacité des efforts déployés par cet État pour assurer aux personnes handicapées l'exercice de leur droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie sociale.

L'obligation des États de prendre des mesures pour promouvoir la" pleine intégration sociale et la participation des personnes handicapées à la vie de la collectivité est étroitement liée aux mesures visant à réduire et à éradiquer la pauvreté de ces personnes. Par conséquent, le Comité prendra désormais en compte les niveaux de pauvreté des personnes handicapées lorsqu'il examinera le respect par les États de leurs obligations au titre de l'article 15§3 de la Charte. Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur les taux de pauvreté des personnes handicapées, ainsi que sur les mesures adoptées pour réduire cette pauvreté, y compris les mesures non monétaires.

Devront également être indiquées les mesures prises pour lutter contre la discrimination et promouvoir l'égalité des chances des personnes handicapées issues de groupes particulièrement vulnérables, comme les minorités ethniques, les Roms, les demandeurs d'asile et les migrants.

Les États devront aussi indiquer clairement dans quelle mesure les personnes handicapées participent aux initiatives visant à lutter contre la pauvreté qui les touche.

Aides techniques

Le Comité renvoie à sa conclusion précédente (Conclusions 2016) en ce qui concerne les aides techniques fournies conformément à la loi de 2004 relative à l'assurance maladie et au règlement de 2013 sur « l'exercice du droit à des aides médicales et techniques ». Il demande que le prochain rapport contienne des informations actualisées sur les évolutions en la matière, le cas échéant.

Communication

Le Comité a précédemment noté (Conclusions 2016) que la loi interdisant la discrimination des personnes handicapées interdit la discrimination fondée sur le handicap en matière d'accès à l'information et aux moyens de communication et a demandé des informations sur les mesures prises pour promouvoir l'accès aux nouvelles technologies des télécommunications et sur le statut juridique de la langue des signes.

En réponse, le rapport indique que les types de prestations et mesures spéciales pour l'accès des personnes handicapées aux services publics de communication électronique sont détaillés dans un règlement qui a été rédigé par l'Agence chargée des communications électroniques et des services postaux, adopté en 2014 et modifié pour la dernière fois en 2017. Le Comité prend note des informations détaillées fournies dans le rapport à cet égard. Il remarque que les personnes handicapées ont entre autres le droit d'accéder à des taux et conditions préférentiels pour leurs services de communications électroniques, ainsi que pour leur équipement de terminaux, notamment lorsque des adaptations sont nécessaires compte tenu de leurs besoins (claviers spéciaux, kits mains libres, réglage du son et du contraste de l'écran, etc.). Selon le rapport, afin de garantir les conditions d'accès aux prestations, les opérateurs coopèrent avec des organisations de personnes handicapées et l'Agence chargée des communications électroniques et des services postaux, en vue de surveiller le niveau d'accessibilité des personnes handicapées aux prestations et de déterminer les améliorations nécessaires. Le rapport explique également que le caractère abordable des services et formules spéciales de services universels à l'intention des personnes défavorisées et des personnes handicapées est régulièrement évalué sur la base de critères développés par l'Agence dans un règlement (adopté en 2014 et modifié en 2017) qui sont détaillés dans le rapport. En outre, le Comité prend note des activités menées en 2016-2018 concernant le développement et la gestion des sites internet de l'administration publique, la création de documents électroniques conformes aux normes d'accessibilité, etc.

En ce qui concerne le statut juridique de la langue des signes, le rapport mentionne la loi relative à l'éducation des enfants ayant des besoins éducatifs particuliers, qui prévoit l'offre d'enseignement en langue des signes par l'intermédiaire d'un centre de ressources et permet son utilisation dans le cadre du Programme éducatif et de développement personnalisé. Le rapport indique en outre que l'accès à des services d'urgence est garanti aux utilisateurs de la langue des signes.

Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations à jour sur les mesures mises en œuvre pour que toutes les personnes handicapées disposent d'un accès adéquat à l'ensemble des services publics et privés d'information et de communication, y compris la télévision et l'internet.

Mobilité et transports

Le Comité a précédemment noté (Conclusions 2012) les mesures prises pour surmonter les obstacles dans le domaine de la mobilité et des transports. Il demande que le prochain rapport contienne des informations complètes et actualisées sur les mesures pertinentes adoptées et les progrès réalisés pour garantir l'accessibilité des transports publics (routiers, ferroviaires, fluviaux, aériens).

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur la proportion de bâtiments qui sont accessibles aux personnes handicapées, ainsi que sur les sanctions applicables en cas de non-respect des règles régissant l'accessibilité des bâtiments (en précisant la nature des sanctions et leur nombre). Il demande également des informations sur les mécanismes de contrôle de l'application effective des règles.

Logement

Les lois relatives à l'aménagement du territoire et à la construction de 2008 (dernière modification en 2014) et de 2017 (dernière modification en 2018) disposent que les nouveaux bâtiments publics doivent être accessibles et prévoient des sanctions allant de 5 000 à 40 000 € en cas de non-respect des normes prescrites.

Le ministère du Développement durable est chargé d'assurer les conditions pour l'élimination des barrières architecturales et d'autres types de barrières dans les espaces publics, les systèmes de transport, les installations publiques et les immeubles d'habitation, conformément au « Règlement sur les conditions détaillées et le mode d'aménagement des installations pour favoriser l'accès et la circulation des personnes à mobilité réduite » (voir Conclusions 2016). En réponse à la question du Comité (Conclusions 2016) concernant la mise en œuvre du Plan d'action de 2014 pour l'adaptation des installations publiques afin de garantir que les personnes à mobilité réduite et les personnes handicapées y ont accès, peuvent s'y déplacer et les utiliser, le rapport explique que, pendant la période de référence, 12 installations prioritaires ont été adaptées sur les 13 qui avaient été identifiées dans le Plan d'action, en coopération avec des représentants d'ONG s'occupant de questions relatives aux personnes handicapées. Les travaux nécessaires à l'adaptation de la dernière installation, à savoir le bâtiment du ministère des Finances à Podgorica, devaient s'achever à la fin de l'année 2019 (voir précisions dans le rapport). En outre, une analyse de l'accessibilité des centres d'action sociale a été réalisée en 2018, et leur adaptation est programmée. Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations à jour sur l'élimination des barrières architecturales et autres barrières dans les espaces et installations publics.

Le rapport rappelle qu'en vertu de la loi relative aux logements sociaux, adoptée en 2013, les personnes handicapées jouissent d'un accès prioritaire aux logements sociaux. Il ajoute que les personnes handicapées bénéficient également d'un accès prioritaire au logement dans le cadre du projet de logement « 1000+ » qui est mené depuis 2010 en coopération avec la Banque de développement du Conseil de l'Europe. D'après le rapport, 21 personnes handicapées ont pu régler leur problème de logement grâce à ce projet.

Le Comité a précédemment demandé si des aides étaient proposées aux personnes handicapées pour réaliser des travaux de rénovation, installer un ascenseur et éliminer des obstacles à la mobilité ; le cas échéant, il a demandé combien de personnes en avaient bénéficié. En réponse à ces questions, le rapport mentionne le cadre juridique en vigueur (lois, règlements et décisions) fixé par le ministère du Développement durable et du Tourisme. En particulier, le rapport explique que toutes les municipalités ont adopté des décisions sur la construction et l'installation de rampes d'accès et d'ascenseurs, ainsi que d'autres infrastructures, pour garantir l'accès et les déplacements des personnes handicapées, simplifiant dès lors considérablement la procédure administrative pour obtenir l'autorisation d'installer ces infrastructures, tout en permettant une construction à la fois plus rapide, plus simple et moins chère. En outre, en vertu de la loi relative à l'entretien des immeubles à usage d'habitation, il n'est pas nécessaire d'obtenir le consentement des propriétaires d'appartement pour réaliser les travaux indispensables à l'élimination des barrières architecturales (construction et installation de rampes d'accès, d'ascenseurs et d'autres infrastructures) afin de permettre l'accès des personnes handicapées. Le rapport souligne que le secteur non gouvernemental qui traite des questions des personnes handicapées a activement participé au processus de rédaction de ces documents. Le Comité prend note des informations fournies mais demande que le prochain rapport précise si les travaux de rénovation nécessaires pour garantir l'accessibilité d'un logement privé sont à la charge des personnes concernées et si elles peuvent disposer d'une aide financière à cette fin. Entre-temps, il réserve sa position sur ce point.

Le Comité relève que le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies, dans ses Observations finales concernant le Monténégro (2017) s'est dit préoccupé par « le maintien du recours à la prise en charge institutionnelle et par l'absence de stratégie globale de désinstitutionalisation, [...] le nombre élevé de personnes handicapées vivant en institution et le fait que les efforts déployés par l'État partie pour développer des services d'aide personnelle restent insuffisants ». À cet égard, le rapport indique que des mesures sont en cours pour promouvoir la désinstitutionalisation des personnes handicapées : la question de la privation de la capacité juridique est en cours d'examen, dans le but de les préparer à un logement assisté. Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations à jour sur la mise en œuvre de ces mesures et les résultats obtenus.

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur les progrès accomplis dans l'élimination progressive des grandes institutions (y compris des informations sur les objectifs mesurables et les calendriers précis qui auraient été fixés, ainsi que sur les stratégies adoptées pour suivre l'évolution de la situation) et s'il existe un moratoire sur les nouveaux placements dans ce type d'institutions. Il demande quelle est la proportion de logements privés et publics qui sont accessibles. Il demande s'il existe des logements-foyers accessibles et si une assistance financière est apportée pour adapter les logements existants. Entretemps, il réserve sa position sur ce point.

Culture et loisirs

Le Comité prend note des informations détaillées fournies dans le rapport en réponse à sa question sur les mesures prises durant la période de référence pour garantir l'accès des personnes handicapées aux établissements culturels (musées, théâtres, bibliothèques, etc.) et aux activités culturelles (publications pour les personnes malvoyantes, organisation d'événements artistiques accessibles et d'événements culturels liés au handicap).

Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations à jour sur les nouvelles mesures mises en œuvre dans ce domaine.

Conclusion

Dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion.

Article 20 - Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

Le Comité note que le présent rapport répond aux questions ciblées portant sur cette disposition, qui concernent spécifiquement l'égalité salariale (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité demandait un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »). Le Comité mettra donc principalement l'accent sur cet aspect. Il examinera aussi les réponses données à tous les constats de non-conformité ou décisions d'ajournement formulés dans sa conclusion précédente.

Obligations de garantir le droit à une rémunération égale pour un travail égal ou de valeur égale

Cadre juridique

Dans sa conclusion précédente (Conclusions 2016), le Comité a noté que l'article 77(2) du Code du travail établissait explicitement le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale en garantissant à tous les hommes et les femmes employés une rémunération égale pour un travail égal ou un travail de valeur égale effectué auprès d'un employeur.

Toutefois, le rapport indique que le nouveau Code du travail (n° 74/19), publié au Journal officiel le 30 décembre 2019 et entré en vigueur le 8 janvier 2020 (en dehors de la période de référence), a replacé le Code du travail de 2008. Le nouveau Code du travail dispose que tout salarié a droit à un salaire égal pour un travail égal ou de valeur égale.

Le Comité note d'après le rapport, que la convention collective générale définit les éléments déterminant le salaire de base et tous les autres avantages et accessoires payés aux salariés. Les salaires peuvent encore être augmentés par des conventions collectives de branche ou par des accords individuels conclus au niveau de l'entreprise. Cependant, la législation prévoit que les dispositions des contrats de travail contraires au principe de l'égalité de rémunération sont réputées nulles et non avenues.

A la lumière de ce qui précède, le Comité considère que l'obligation de reconnaître le droit à l'égalité de rémunération a été respectée.

Dans sa conclusion précédente, le Comité a noté qu'en vertu de l'article 104 du Code du travail, une salariée ne serait pas affectée à des postes à forte composante physique ou à des travaux souterrains ou subaquatiques, ni à des postes comportant des tâches susceptibles d'avoir des conséquences préjudiciables sur sa santé ou d'entraîner des risques accrus pour sa vie ou sa santé. Par conséquent, il a constaté que la situation n'était pas conforme à l'article 20 de la Charte au motif que toutes les professions ne sont pas ouvertes aux femmes, ce qui constitue une discrimination fondée sur le sexe. Le rapport indique à ce sujet que le nouveau Code du travail (qui a été adopté et est entré en vigueur en dehors de la période de référence) ne comporte pas une telle disposition. Le Comité constate que la situation n'était pas conforme à la Charte sur ce point pendant la période de référence.

Recours effectifs

Le Comité rappelle que le droit interne doit prévoir des voies de recours adéquates et effectives en cas d'allégation de discrimination salariale. Tout(e) salarié(e) qui s'estime victime d'une discrimination doit pouvoir saisir une juridiction. L'accès effectif aux tribunaux doit être garanti aux victimes de discrimination salariale. Par conséquent, les procédures doivent avoir des coûts et des délais raisonnables. Toute victime d'une discrimination salariale fondée sur le sexe doit pouvoir bénéficier d'une réparation adéquate, c'est-à-dire d'une indemnisation suffisante pour réparer le préjudice subi par la victime et avoir un effet dissuasif. Tout plafonnement qui aurait pour effet que les indemnités octroyées ne soient pas proportionnées

au préjudice subi et ne soient pas suffisamment dissuasives est contraire à la Charte. La charge de la preuve doit être aménagée. L'aménagement de la charge de la preuve consiste à assurer que, lorsqu'une personne estime avoir été victime d'une discrimination fondée sur le sexe et qu'elle établit des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de non-discrimination (Conclusions XIII-5, Observation interprétative de l'article 1 du Protocole additionnel de 1988). Le licenciement à titre de représailles en cas de discrimination salariale doit être interdit. Lorsque le licenciement fait suite à une réclamation du travailleur concernant l'égalité salariale, l'employé peut porter plainte pour licenciement abusif. Dans ce cas, l'employeur doit lui proposer d'être réintégré dans les mêmes fonctions ou dans des fonctions analogues. Si cette réintégration est impossible, il doit lui verser une indemnité compensatrice suffisamment dissuasive pour l'employeur et réparatrice pour l'employé (c'est-à-dire, une réparation qui couvre le dommage matériel et moral) (voir à cet égard les réclamations collectives n^{os} 124 à 138, Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovénie et Suède, 5-6 décembre 2019).

Selon le rapport, tout salarié qui s'estime *victime d'une discrimination* peut saisir les juridictions compétentes conformément à la loi. Quiconque considère avoir subi un traitement discriminatoire de la part d'une autorité, d'une entreprise, d'une autre personne morale, d'un entrepreneur ou d'une personne physique a droit à la protection des tribunaux. Outre les personnes ou les groupes de personnes victimes de discrimination, des organisations ou des personnes œuvrant en faveur de la protection des droits de l'homme peuvent aussi engager une procédure judiciaire. Les juridictions civiles sont compétentes en cas de violation du principe de non-discrimination, et statuent sur la base du Code de procédure civile. Le rapport précise qu'il n'y a eu aucune plainte liée à l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes dans la pratique judiciaire pendant la période de référence.

Le Comité note que la loi prévoit l'aménagement de la *charge de la preuve* au profit du plaignant s'il est en mesure d'établir la probabilité de la discrimination. Il prend note des exemples fournis dans le rapport.

En outre, le rapport indique que la loi relative à l'égalité des sexes, modifiée en 2015, a renforcé le Bureau du Défenseur en l'autorisant à engager une procédure de protection contre la discrimination devant les tribunaux. Dans le même temps, la loi dispose que la charge de la preuve dans les procédures introduites devant le Bureau du Défenseur incombe à l'accusé.

En ce qui concerne la *réparation* accordée en cas d'inégalité de rémunération, le rapport indique qu'un salarié dont les droits en la matière ont été violés, a droit à une indemnisation d'un montant correspondant à la partie du salaire qui ne lui a pas été payée. L'article 26 de la loi relative à l'interdiction de la discrimination dispose que la victime de discrimination peut obtenir une indemnisation sous la forme :

- (1) de l'établissement du fait que le défendeur a agi de façon discriminatoire à l'égard du demandeur ;
- (2) de l'interdiction d'exercer l'activité susceptible d'être traitée comme une discrimination, c'est-à-dire interdiction de répéter une activité de discrimination ;
- (2a) de la suppression des conséquences de la discrimination ;
- (3) de la réparation des dommages, conformément à la loi ;
- (4) de la publication dans les médias, aux frais de l'intimé, de l'arrêt établissant la discrimination.

Concernant le *montant de l'indemnisation*, le rapport précise que la loi sur les obligations ne fixe aucune limite au montant des dommages-intérêts qui peuvent être accordés à une victime de discrimination, quel qu'en soit le motif (le montant est décidé au cas par cas par le tribunal). Le Comité demande notamment si l'obligation de compenser la différence de salaire est limitée dans le temps ou est accordée pour toute la période de rémunération inégale, et s'il existe un droit à réparation pour les dommages pécuniaires et non pécuniaires.

Quant aux *sanctions*, le Comité se réfère à sa conclusion dans le cadre de l'article 4§3 (Conclusions 2018) dans laquelle il a noté qu'aux termes de la loi relative à l'interdiction de la discrimination, des sanctions civiles adaptées au motif et à la forme de discrimination étaient prévues : une amende d'un montant compris entre 1 000 et 20 000 € pouvait être infligée à une personne morale pour inégalité de traitement fondée sur le sexe.

Le Comité demande que le prochain rapport indique quelles sont les règles applicables en matière du licenciement par représailles suite à une plainte portant sur l'égalité salariale.

Transparence salariale et comparaison des emplois

Le Comité rappelle que la transparence salariale joue un rôle déterminant dans l'application effective du principe l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. La transparence contribue à identifier les préjugés et la discrimination fondés sur le sexe et facilite la prise de mesures correctives tant par les travailleurs que par les employeurs et leurs organisations, ainsi que par les autorités compétentes. Les États doivent prendre des mesures conformes à leurs situation nationale et leurs traditions afin d'assurer le respect de la transparence salariale dans la pratique, incluant les mesures telles que celles soulignées dans la Recommandation de la Commission européenne du 7 mars 2014 relative au renforcement du principe de l'égalité des rémunération des femmes et des hommes grâce à la transparence, notamment les obligations imposées aux employeurs de faire régulièrement rapport sur les salaires et de produire des données ventilées par genre. Le Comité considère ces mesures comme des indicateurs de conformité à la Charte à cet égard. Le Comité rappelle également qu'afin d'établir si le travail effectué est égal ou de valeur égale, il faut prendre en compte des facteurs tels que la nature des tâches, les compétences, les exigences en matière d'éducation et de formation. Les Etats doivent s'efforcer de clarifier cette notion en droit interne si nécessaire, à travers la législation ou la jurisprudence. A cet égard, les systèmes de classification et d'évaluation des emplois doivent être encouragés et, lorsqu'ils sont utilisés, ils doivent s'appuyer sur des critères neutres en matière de genre n'entraînant aucune discrimination indirecte (voir à cet égard les réclamations n^{os} 124 à 138, UWE, *op. cit*.).

Le rapport ne contient pas d'information concernant la transparence salariale. Le Comité note que, selon le rapport sur l'égalité de genre au Monténégro établi par le Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination (2019), le Code du travail n'a pas abordé la transparence des salaires. Toutefois, en vertu de l'article 55 de la convention collective générale, une fois par an, l'employeur doit obligatoirement informer un syndicat du total des salaires bruts et nets versés aux salariés. En outre, conformément à l'article 86 du Code du travail, l'employeur doit tenir un registre mensuel des salaires et des traitements.

Le Comité rappelle qu'il examine le droit à l'égalité de rémunération sous l'angle des articles 20 et 4§3 de la Charte et qu'il y procède de ce fait tous les deux ans (au titre du groupe thématique 1 « Emploi, formation et égalité des chances » et du groupe thématique 3 « Droits liés au travail »). En vertu des articles 20 et 4§3 de la Charte, il doit être possible de procéder à des comparaisons de rémunérations entre les entreprises (voir à cet égard les réclamations n^{os} 124 à 138, UWE, *op. cit*.). Le rapport indique qu'il n'est pas possible de procéder à des comparaisons de rémunération inter-entreprises. Le Comité demande s'il est possible de comparer les rémunérations entre les entreprises dans les litiges relatifs à l'égalité de rémunération. Afin de clarifier ce point, le Comité considère qu'il convient de prévoir le droit de contester les inégalités de rémunération résultant de la réglementation juridique et des conventions collectives. En outre, il devrait également être possible de contester les inégalités de rémunération résultant d'un système de rémunération interne au sein d'une société ou d'un holding, lorsque la rémunération est arrêtée au niveau central pour plusieurs sociétés au sein de ce holding.

Le Comité observe que, selon ledit rapport sur l'égalité de genre (2019), la législation pertinente ne mentionne pas de *comparateur* en matière d'égalité de rémunération. Le Comité

demande que le prochain rapport indique si, suite aux modifications législatives, un comparateur de rémunérations, véritable ou hypothétique, est requis par la législation pour établir ou prouver une différence de traitement.

En ce qui concerne les *paramètres permettant d'établir la valeur égale du travail effectué*, le rapport indique que l'article 77(3) du Code du travail établit la notion de « travail de valeur égale » comme un travail exigeant le même niveau d'études ou d'éducation ou de qualifications professionnelles, de responsabilités et de compétences, ainsi que les mêmes conditions de travail et de rendement. A cet égard, le Comité prend note des informations fournies dans le rapport susmentionné sur l'égalité de genre (2019) et dans les observations formulées par la Commission d'Experts de l'OIT pour l'Application des Conventions et Recommandations (CEACR), publiés en 2018 (107ème session de la Conférence internationale du Travail) concernant la Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération (1951) indiquant que la notion de travail de valeur égale est limitée [à ce qui précède]. Le Comité demande que le prochain rapport indique si la notion de « travail de valeur égale » était modifiée dans le nouveau Code du travail.

Le Comité demande à nouveau que le prochain rapport fournisse des informations sur les systèmes de classement des emplois et de promotion professionnelle mis en place, ainsi que les stratégies adoptées pour garantir la transparence salariale sur le marché du travail (notamment la possibilité donnée aux travailleurs d'obtenir des informations sur les niveaux de rémunération d'autres travailleurs), en précisant notamment les délais fixés pour réaliser les progrès exigés ainsi que les critères retenus pour mesurer ces derniers. Entretemps, il réserve sa position sur ce point.

Contrôle de l'application

Il ressort du rapport que pendant la période de référence, le Défenseur des droits de l'homme et des libertés a été saisi de 30 plaintes alléguant une discrimination fondée sur le sexe (8 en 2015, 3 en 2016 et en 2017 et 16 en 2018). Le Comité note qu'une plainte seulement était liée à l'égalité salariale. Dans ce cas, le Défenseur a établi une discrimination dans l'exercice du droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale et a formulé une recommandation.

De plus, le rapport indique que lors du contrôle de l'application du Code du travail, ni l'Inspection de travail, ni l'Inspection administrative n'ont rencontré aucun problème lié à la différence de rémunération entre les hommes et les femmes pendant la période de référence.

Le Comité prend note que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard de femmes dans ses Observations finales concernant le 2ème rapport périodique du Monténégro au (CEDAW/C/MNE/CO/2, 24 juillet 2017) a salué les efforts déployés par le Département pour l'égalité des sexes du Ministère des droits humains et des droits des minorités, la création du Conseil national pour l'égalité des sexes en 2016 et le Comité parlementaire pour l'égalité des genres ainsi que l'adoption du plan d'action national pour l'égalité des sexes pour 2017-2021.

Le Comité demande que le prochain rapport contienne davantage d'informations sur la façon dont l'égalité de rémunération est garantie, et notamment sur les activités de contrôle menées à cet égard par les services d'inspection du travail et les autres organismes compétents.

Obligations de promouvoir le droit à l'égalité salariale

Le Comité rappelle que, pour garantir et promouvoir l'égalité salariale, il est essentiel de collecter des statistiques de qualité sur les salaires, ventilées par sexe, ainsi que des statistiques sur le nombre et le type de cas de discrimination salariale. Le recueil de ces données permet d'accroître globalement la transparence salariale et, en fin de compte, de mettre à jour les cas d'inégalité salariale et, partant, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes. L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes est l'un des indicateurs les plus largement acceptés des différences salariales qui persistent entre les hommes et les femmes exerçant des fonctions équivalentes ou de même valeur. Outre l'écart

de rémunération global (non ajusté et ajusté), le Comité prendra également en considération, le cas échéant, des données plus spécifiques sur l'écart de rémunération entre les sexes par secteur, par profession, par âge, par niveau d'éducation, etc. Le Comité considère en outre que les États ont l'obligation d'analyser les causes de l'écart de rémunération entre hommes et femmes en vue de concevoir des politiques efficaces visant à le réduire (voir à cet égard les réclamations n^{os} 124 à 138, UWE, *op. cit*.).

Le rapport ne contient pas de données concernant l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes. Il indique à cet égard que les publications semestrielles « Femmes et hommes au Monténégro » du Ministère des Droits Humains et des Minorités et de l'Office de statistiques du Monténégro (MONSTAT) ne contiennent non plus de statistiques sur les salaires, ni d'analyse de la nature et de l'ampleur de l'écart de rémunération entre hommes et femmes.

Le Comité note que, selon le rapport susmentionné sur l'égalité de genre (2019), l'enquête réalisée en 2017 par la Fédération des employeurs du Monténégro a montré la différence de rémunération entre les hommes et les femmes de 13,9 %, ce qui signifie que les femmes ne gagnaient que 86,1 % du salaire moyen versé aux hommes pour le travail égal ou de valeur égale. Selon ledit rapport, les causes de l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes incluent des discriminations directes et indirectes, une sous-estimation du travail des femmes, une ségrégation sur le marché du travail, des préjugés et des traditions, ainsi que le besoin grandissant des femmes d'équilibrer leur vie professionnelle et leur vie privée.

D'après le rapport, le taux d'emploi était de 47,5 % dans l'ensemble en 2018, dont le taux d'emploi des femmes était de 40,8 % et celui des hommes était de 54,5 % (Enquête sur la population active).

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations à jour sur les mesures concrètes et les activités qui ont été engagées en vue de promouvoir l'égalité des sexes, de lutter contre la ségrégation sur le marché du travail et de réduire les écarts de salaire entre les hommes et les femmes, ainsi que sur les résultats obtenus. Il demande également que le prochain rapport contienne des informations sur le taux d'emploi, ventilé par sexe, et sur l'écart salarial pour chaque année de la période de référence.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Monténégro n'était pas conforme à l'article 20 de la Charte pendant la période de référence, au motif que toutes les professions ne sont pas ouvertes aux femmes ce qui constitue une discrimination fondée sur le sexe.

Opinion partiellement dissidente de M^me^ Barbara KRESAL concernant l'article 20 (Monténégro)

Je partage la conclusion selon laquelle la situation du Monténégro n'est pas conforme à l'article 20 de la Charte, mais, à mon sens, il convient d'ajouter un motif supplémentaire de non-conformité, à savoir que l'obligation de promouvoir le droit à l'égalité de rémunération n'est pas respectée. Mon opinion dissidente se limite donc uniquement à la dernière partie de l'appréciation figurant dans la partie relative aux « obligations de promouvoir le droit à l'égalité de rémunération ».

Les États parties doivent promouvoir de manière adéquate le droit à l'égalité de rémunération afin d'assurer sa mise en œuvre effective dans la pratique, et doivent en conséquence justifier de « résultats » suffisants, mesurés à l'aune des indicateurs pertinents. Ces indicateurs servent à évaluer l'efficacité des politiques et des mesures adoptées. En ce qui concerne l'indicateur de l'écart salarial, j'estime qu'il est bien entendu nécessaire de démontrer une tendance positive, c'est-à-dire une diminution de cet écart. Toutefois, cela ne suffit pas : l'écart salarial doit également être suffisamment bas, minime. Par ailleurs, le fait que l'écart de rémunération entre hommes et femmes soit inférieur à la moyenne de l'UE ne saurait être pertinent aux fins de l'appréciation. La non-discrimination est l'une des pierres angulaires du droit international des droits de l'homme, elle est inscrite au cœur même de la Charte et elle est expressément consacrée par son article E. Elle constitue une composante essentielle de tous les droits humains, notamment du droit à une rémunération équitable, et elle est expressément garantie, concernant le salaire/la rémunération, par les articles 4§3 et 20.c de la Charte. Le droit à une rémunération égale pour un travail égal ou de valeur égale doit être garanti ici et maintenant.

Dans ses décisions sur les réclamations collectives du Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovénie et Suède, réclamations collectives n^os^ 124-138/2016, décisions sur le bien-fondé des 5 et 6 décembre 2019 ; voir, en particulier, remarques liminaires et appréciation), le Comité a dégagé des critères d'appréciation stricts en ce qui concerne le droit à l'égalité de rémunération. Il importe que ces critères soient également appliqués de façon stricte et cohérente, tant dans le cadre des procédures de réclamations collectives que des procédures de rapports, lorsqu'on apprécie la situation des États parties au regard du droit à l'égalité de rémunération. Le fait que la mise en œuvre effective, dans la pratique, de l'égalité hommes-femmes en général, et de l'égalité de rémunération comme l'un de ses aspects, constitue un problème persistant de longue date dans tous les États parties ne saurait conduire à apprécier le respect de leurs obligations au titre des articles 4§3 et 20.c de la Charte à l'aune de critères peu rigoureux ou de critères stricts appliqués de façon peu rigoureuse.

Compte tenu de l'importance du droit à l'égalité de rémunération, et si l'on applique les critères dégagés par le Comité en ce qui concerne la promotion de l'égalité de rémunération de façon stricte et cohérente, l'écart salarial entre hommes et femmes au Monténégro me semble trop important ; par conséquent, l'obligation de promouvoir le droit à l'égalité de rémunération n'est pas respectée.

Le Comité souligne que, « pour garantir et promouvoir l'égalité salariale, il est essentiel de collecter des statistiques de qualité sur les salaires, ventilées par sexe, ainsi que des statistiques sur le nombre et le type de cas de discrimination salariale » et qu'« il est nécessaire d'analyser les causes de l'écart de rémunération entre hommes et femmes en vue de concevoir des politiques efficaces visant à le réduire » (voir réclamations n^os^ 124 à 138,

UWE, *op. cit.*). Sans identification et sans compréhension des causes expliquant les différences de rémunération entre hommes et femmes, il est impossible d'élaborer des mesures appropriées qui permettent de lutter efficacement contre ce problème.

Certes, l'écart de rémunération entre hommes et femmes ne constitue pas *en tant que tel* la preuve d'une discrimination salariale. Toutefois, il est l'un des indicateurs les plus largement acceptés des différences salariales qui, associé à d'autres indicateurs pertinents, révèle les inégalités de salaire existant dans la pratique, ainsi que, dans une certaine mesure, les causes de ces inégalités. Les inégalités de rémunération constituent un problème complexe. Seule l'association de plusieurs indicateurs peut donner une idée plus précise et permettre une meilleure appréciation (par exemple, si le taux d'emploi des femmes est élevé, l'écart salarial est souvent aussi plus élevé, et vice versa ; par conséquent, l'écart salarial relatif corrélé au taux d'emploi des femmes est probablement plus pertinent que les valeurs absolues ; outre l'écart de rémunération non corrigé, il conviendrait de prendre aussi en considération l'écart de rémunération corrigé, la décomposition et l'analyse de l'écart salarial expliqué et inexpliqué, ainsi que l'écart global de rémunération entre les femmes et les hommes, les différences entre secteurs d'activité, métiers, tranches d'âge et autres, le taux d'emploi des femmes, etc.). Le Comité reconnaît la complexité de la notion d'(in)égalité de rémunération et renvoie, dans ce contexte, à différents indicateurs pouvant être utilisés aux fins de l'appréciation. Or l'appréciation faite par le Comité de la situation du Monténégro en ce qui concerne l'obligation de promouvoir le droit à l'égalité de rémunération (le Comité n'ayant ni relevé ce motif de non-conformité ni réservé sa position sur ce point, on peut supposer qu'il a conclu que la situation était conforme à la Charte) semble reposer sur le seul écart de rémunération non corrigé, en l'absence de toute autre donnée.

Article 24 - Droit à la protection en cas de licenciement

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Monténégro.

Champ d'application

En réponse à la question du Comité (Conclusions 2016) concernant la protection contre le licenciement pendant la période d'essai, le rapport indique que le travail en période d'essai constitue une forme particulière d'emploi, durant laquelle le salarié bénéficie, sous réserve qu'il respecte les obligations propres au lieu de travail, de tous les droits relatifs à l'emploi et, à ce titre, de la protection contre le licenciement.

Dans l'annexe à une lettre du 27 mai 2019 sollicitant l'établissement d'un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances », le Comité a adressé aux États des questions ciblées concernant les stratégies et mesures mises en place ou en cours de déploiement en vue d'assurer aux travailleurs (pourvoyeurs de main-d'œuvre), tels que les « faux indépendants » qui travaillent dans l'économie « à la demande » ou l'économie « de plateforme », une protection contre le licenciement. Il note que le rapport ne contient pas d'informations sur ce point. Il demande quelles garanties ont été prévues pour veiller à ce que les employeurs qui embauchent des travailleurs dans l'économie de plateforme ou à la demande ne contournent pas le droit du travail en ce qui concerne la protection contre le licenciement en faisant valoir que ceux qui effectuent un travail pour eux sont des travailleurs indépendants, alors qu'en réalité, après examen des conditions dans lesquelles ces tâches sont exécutées, il est possible d'identifier certains éléments qui démontrent l'existence d'une relation de travail.

Licenciements prohibés

Dans sa conclusion précédente (Conclusions 2016), le Comité a estimé qu'il n'était pas établi que la législation interdise le licenciement d'un salarié à l'initiative de l'employeur au motif qu'il avait atteint l'âge normal d'admission à la retraite.

Le Comité relève dans le rapport que la cessation d'emploi fondée uniquement sur le fait que le salarié a atteint l'âge de la retraite, c.-à-d. lorsqu'il acquiert ses droits à pension, est une cessation d'emploi de plein droit et ne constitue pas un licenciement à l'initiative de l'employeur.

Les seuls motifs pour lesquels l'employeur peut mettre fin à un contrat de travail sont ceux spécifiés à l'article 143 du code du travail, à savoir des causes liées à la capacité ou à la conduite du salarié ou des raisons économiques. Il ne peut résilier un contrat de travail au motif que le salarié a atteint l'âge du départ à la retraite ; lorsque tel est le cas, le salarié cesse de travailler de plein droit, par effet de la loi.

Dans sa précédente conclusion, le Comité a noté que l'incapacité temporaire de travail due à une affection, un accident du travail ou une maladie professionnelle ne saurait être considérée comme un motif valable de licenciement.

Le Comité rappelle qu'au regard de l'article 24 de la Charte, les licenciements pour absence temporaire du travail en raison d'une maladie ou d'un accident doivent être interdits. Un délai peut être fixé pour protéger les salariés contre le licenciement en pareil cas. L'absence peut constituer un motif valable de licenciement si elle perturbe gravement le fonctionnement de l'entreprise et s'il est nécessaire de pourvoir au remplacement effectif du salarié absent. Le Comité demande quelles sont les règles applicables si le motif de licenciement consiste en une incapacité de longue durée ou une invalidité permanente, et quelle est notamment la procédure suivie pour établir une telle incapacité ou invalidité et fixer le niveau d'indemnisation y afférent.

Recours et sanctions

Le Comité note que la situation en la matière n'a pas évolué. Il demande des informations actualisées sur les voies de recours qui existent en cas de licenciement illégal, notamment pour ce qui concerne le niveau d'indemnisation et la possibilité d'une réintégration.

Conclusion

Dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation du Monténégro est conforme à l'article 24 de la Charte.