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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

CRI(2017)37

RAPPORT DE L'ECRI SUR LE MONTÉNÉGRO

(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 20 juin 2017

Publié le 19 septembre 2017

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

RAPPORT DE L'ECRI SUR LE MONTÉNÉGRO
(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 20 juin 2017

Publié le 19 septembre 2017

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS **7**

RÉSUMÉ **9**

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS **11**

I. THEMES COMMUNS **11**

1. LEGISLATION POUR LUTTER CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE SELON LA RECOMMANDATION DE POLITIQUE GENERALE N° 7 11
- DROIT PENAL 11
- DROIT CIVIL ET DROIT ADMINISTRATIF 12
- ORGANES NATIONAUX SPECIALISES 13

2. DISCOURS DE HAINE 13
- DONNEES 13
- DISCOURS DE HAINE DANS LES DECLARATIONS PUBLIQUES, NOTAMMENT POLITIQUES 14
- DISCOURS DE HAINE SUR INTERNET ET DANS LES MEDIAS 15
- DISCOURS DE HAINE VISANT LES PERSONNES LGBT 15
- REPONSE DES AUTORITES 16

3. VIOLENCE RACISTE ET HOMOPHOBE/TRANSPHOBE 18
- DONNEES 18
- VIOLENCE RACISTE 19
- VIOLENCE HOMOPHOBE/TRANSPHOBE 19
- REPONSE DES AUTORITES 20

4. POLITIQUES D'INTEGRATION 22
- DONNEES 22
- RESULTATS DES POLITIQUES 23
- REFUGIES ET MIGRANTS 28

II. THEMES SPECIFIQUES AU MONTENEGRO **28**

1. RECOMMANDATIONS DU 4E CYCLE FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE 28
2. EFFICACITE DU DEFENSEUR DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES (L'MEDIATEUR) 29
3. POLITIQUES POUR COMBATTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLERANCE ENVERS LES PERSONNES LGBT 30
- DONNEES 30
- QUESTIONS LEGISLATIVES 31
- PROMOUVOIR LA TOLERANCE ET COMBATTRE LA DISCRIMINATION 32

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE **35**

LISTE DES RECOMMANDATIONS **37**

BIBLIOGRAPHIE **41**

AVANT-PROPOS

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

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

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007 et ceux du quatrième cycle se sont achevés début 2014. Les travaux du cinquième cycle ont débuté en novembre 2012.

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

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

Les rapports par pays du cinquième cycle sont centrés sur quatre thèmes communs à tous les Etats membres : (1) Questions législatives, (2) Discours de haine, (3) Violence, (4) Politiques d'intégration et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux. Les recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement feront l'objet d'un suivi à cet égard**.**

Dans le cadre du cinquième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces nouvelles recommandations prioritaires.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 23 Mars 2017. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du premier rapport de l'ECRI sur le Monténégro, le 8 décembre 2012, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le présent rapport.

Les autorités ont amélioré la protection contre les infractions inspirées par la haine par une nouvelle disposition qui fait de la motivation raciste, homophobe et transphobe une circonstance aggravante. La loi sur l'interdiction de la discrimination interdit expressément la discrimination raciale et le discours de haine.

Le Défenseur des droits de l'homme et des libertés (Ombudsman) est habilité à instruire les plaintes, à engager des procédures judiciaires et à y participer.

Des policiers, points de contact pour les personnes LGBT, sont disponibles dans tous les commissariats, le but étant de s'assurer que les violences visant la communauté LGBT sont signalées.

La loi sur les procédures non contentieuses a été modifiée en mai 2015 pour introduire une procédure de déclaration tardive de naissance, visant notamment à réglementer le statut juridique des personnes roms déplacées à l'intérieur du territoire qui n'ont pas de documents d'identité.

Les autorités ont adopté une nouvelle stratégie 2016-2020 pour l'intégration sociale des Roms et des Egyptiens (la stratégie Roms) qui couvre sept domaines stratégiques : l'emploi, l'éducation, le logement, les soins de santé, le statut juridique, la position sociale et la protection des familles ainsi que la culture. Les stratégies Roms précédentes ont donné quelques bons résultats : 58% des enfants roms vont à l'école primaire ; désormais, les élèves reçoivent des manuels, des fournitures scolaires et une aide financière pour le transport et les repas.

A la suite de l'une des recommandations prioritaires formulées par l'ECRI dans son premier rapport, les autorités ont progressé en trouvant des solutions de logement pour les résidents du camp de Konik qui va être fermé.

Le respect des droits des personnes LGBT et le niveau d'acceptation de ces personnes se sont améliorés sous l'effet des mesures prises dans le cadre de la stratégie 2013-2018 pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBT.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs au Monténégro. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

Le Code pénal n'est pas encore pleinement conforme à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Des lacunes demeurent aussi en ce qui concerne les dispositions du droit civil et administratif.

Il n'existe pas de données fiables sur le discours de haine et la violence motivée par la haine. L'action pénale est exclue trop facilement et la plupart des cas sont traités comme des délits. L'absence de poursuites n'est pas un moyen de dissuasion efficace. Les dispositions relatives à la motivation raciste en tant que circonstance aggravante sont également rarement appliquées, car le corps judiciaire n'a ni les compétences ni l'expertise lui permettant de reconnaître une infraction motivée par la haine.

La communauté LGBT est la cible privilégiée du discours de haine et des violences. Les personnes LGBT ont été l'objet de remarques hostiles ou désobligeantes à la fois individuellement (au travail ou à l'école) ou en groupe (par des leaders d'opinion ou certains représentants de l'église). Les médias sociaux en particulier sont utilisés pour s'en prendre aux personnes LGBT. Les préjugés à l'égard des personnes LGBT restent courants et celles-ci se heurtent à différentes formes de discrimination dans la vie quotidienne.

Les stratégies nationales Roms n'ont pas été pleinement appliquées et la communauté rom demeure confrontée à une forte exclusion sociale. Le taux d'abandon scolaire est toujours élevé et le faible accès à l'emploi est alarmant.

Malgré les efforts faits pour fermer le camp de Konik par la construction de logements, les Roms qui vivent dans le secteur sont toujours menacés de ségrégation. Leur intégration dans la société demeure fluctuante.

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

Les dispositions du droit pénal, civil et administratif devraient être alignées sur la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

Les autorités devraient mettre en place un système global permettant de recueillir des données sur les infractions inspirées par la haine fondée sur la « race » ou à l'encontre des personnes homosexuelles ou transsexuelles (discours de haine et violence)*. Elles devraient aussi prévoir, pour les représentants des forces de l'ordre et le corps judiciaire, des activités de formation sur les infractions inspirées par la haine et l'application des dispositions concernant le mobile de haine.

Des mesures de lutte contre le discours de haine sur internet devraient être prises, notamment par l'intensification du travail de l'unité de cybercriminalité de la police nationale.

Les autorités devraient suivre la mise en œuvre de la stratégie Roms 2016-2020 et, en coopération avec la société civile, évaluer les progrès et redéfinir si nécessaire les paramètres et les objectifs. Il conviendrait de faire en sorte que la stratégie soit soutenable par l'allocation de fonds suffisants.

L'ECRI recommande aux autorités d'institutionnaliser les médiateurs roms et d'accroître leur nombre aux niveaux de la maternelle et du primaire pour veiller à la scolarisation des enfants roms et pour réduire le risque d'abandon scolaire*. Les autorités devraient aussi adopter une démarche intégrée face à la question du logement des Roms, prendre les mesures nécessaires à la déségrégation et assurer la participation des Roms au processus décisionnel en matière de logement.

Les autorités devraient poursuivre la mise en œuvre de tous les projets prévus dans le plan d'action de la stratégie 2013-2018 relative aux personnes LGBT et inclure des mesures visant à lutter contre le harcèlement des élèves LGBT à l'école afin de promouvoir la tolérance et le respect de ces élèves.

* Cette recommandation fera l'objet d'un suivi intermédiaire de l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Thèmes communs

1. Législation pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale selon la Recommandation de politique générale n° 7[1]

- **Droit pénal**

1. Dans la législation nationale, les dispositions de droit pénal correspondant à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI (RPG n° 7) et visant à lutter contre le racisme et la discrimination raciale se trouvent dans le Code pénal. L'ECRI note que de nombreux éléments fondamentaux de la RPG n° 7 sont traités et que l'analyse ci-après se concentre sur les lacunes.

2. L'article 370 (1) du Code pénal érige en infraction pénale l'incitation à la violence et à la haine, l'incitation à la discrimination étant quant à elle punissable au titre de l'article 443 (3), conformément au paragraphe 18a de la RPG n° 7. Alors que l'article 443 (3) comprend une liste non exhaustive de motifs, l'article 370 (1) ne cite pas la langue ni la nationalité, pas plus que l'orientation sexuelle ou l'identité de genre[2].

3. L'article 199 du Code pénal prévoit des sanctions contre le fait de soumettre publiquement à des railleries un groupe national ou des groupes nationaux et ethniques vivant au Monténégro. Ces dispositions semblent plus limitées que celles du paragraphe 18b de la RPG n° 7, conformément auquel il convient d'ériger également en infractions pénales les injures racistes visant toute personne ou ensemble de personnes, indépendamment de leur nature ou du lieu de résidence. L'article 168 sur les menaces, en lien avec l'article 42a, en vertu duquel la haine reposant sur la race, la religion, l'appartenance nationale ou ethnique, le genre, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne est considérée comme une circonstance aggravante pour toutes les autres infractions, conformément au paragraphe 21 de la RPG n° 7, respecte les exigences du paragraphe 18c de cette RPG, mais il manque les motifs de langue et de nationalité.

4. L'article 443 (3) du Code pénal érige en infraction pénale l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes, conformément au paragraphe 18d de la RPG n° 7. Si l'ECRI salue les amendements apportés en 2013 – élargissant les motifs de discrimination interdits au sexe, au handicap, à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre ou à d'autres caractéristiques personnelles – elle note qu'il manque encore les motifs de langue et de nationalité.

5. Aucune disposition du Code pénal n'interdit expressément la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage de supports racistes, écrits, images ou autres, contrairement à ce que recommande le paragraphe 18f de la RPG n° 7, et ce alors même que le Monténégro a ratifié le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.

---

[1] Conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI, on entend par « racisme » la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes. Conformément à la RPG n° 7 de l'ECRI, on entend par « discrimination raciale » toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

[2] La RPG n° 7 ne mentionne pas ces motifs ; il en sera toutefois question aux sections I.2, I.3 et II.3 du présent rapport.

6. Dans son premier rapport, l'ECRI recommandait d'adopter une disposition de droit pénal considérant expressément la motivation raciste d'une infraction comme une circonstance aggravante spécifique, conformément au paragraphe 21 de la RPG n° 7. Elle salue par conséquent l'adoption, en 2013, de l'article 42a du Code pénal, qui dispose que, pour toute infraction, la haine fondée sur la « race » ainsi que la haine fondée sur la religion, l'origine nationale ou ethnique, le genre, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre constituent une circonstance aggravante.

7. L'ECRI recommande aux autorités d'aligner le Code pénal sur sa recommandation de politique générale no 7 comme indiqué dans les paragraphes précédents ; il faudrait en particulier (i) qu'elles ajoutent dans tous les textes de droit pénal visant à lutter contre le racisme et l'intolérance les motifs de langue et de nationalité ainsi que d'orientation sexuelle et d'identité de genre, (ii) qu'elles érigent en infractions pénales les injures racistes à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, quel que soit leur domicile, et (iii) qu'elles érigent en infractions pénales la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, dans un but raciste, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations racistes.

- **Droit civil et droit administratif**

8. En ce qui concerne le recours au droit civil et au droit administratif pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, l'ECRI note que l'article 2 de la loi sur l'interdiction de la discrimination interdit la discrimination directe et indirecte, procédant à une énumération non exhaustive de nombreux motifs, dont la « race », la couleur de peau, l'appartenance nationale, l'origine sociale ou ethnique, la langue, l'identité de genre et l'orientation sexuelle, conformément au paragraphe 4 de la RGP n° 7.

9. Quant aux formes de discrimination, la loi sur l'interdiction de la discrimination ne mentionne pas la discrimination par association[3], contrairement à ce que recommande le paragraphe 6 de la RGP n° 7.

10. La loi sur l'interdiction de la discrimination ne comprend aucune disposition correspondant au paragraphe 8 de la RPG n° 7, à savoir l'obligation pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, bien que l'article 8 de la loi sur les marchés publics fasse référence au principe d'égalité de traitement, elle oblige simplement les autorités contractantes à ne pas faire preuve de discrimination entre les soumissionnaires lors d'un processus d'appel d'offres et non, comme le prône le paragraphe 9 de la RPG n° 7, à veiller à ce que les parties auxquelles elles attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination.

11. Ni la loi sur l'interdiction de la discrimination ni aucun autre texte de loi ne fait référence à la suppression du financement public des organisations ou partis politiques qui promeuvent le racisme, contrairement à ce que prévoit le paragraphe 16 de la RPG n° 7. S'agissant de la possibilité de dissoudre de telles organisations, conformément au paragraphe 17, il existe dans la Constitution des dispositions défendant aux organisations d'encourager la haine fondée sur la

[3] Rapports du Réseau européen sur l'égalité en droit, 2015 : 37 et 2016 : 27. L'ECRI rappelle qu'il y a discrimination par association lorsqu'une personne est discriminée en raison de son association ou de ses contacts avec une ou plusieurs personnes distinguées par un des motifs énumérés. Ce serait le cas, par exemple, du refus d'employer une personne parce que son conjoint appartient à un certain groupe ethnique. Voir par. 16 de l'exposé des motifs de la RPG n° 7.

nationalité, la race et la religion[4] et donnant à la Cour constitutionnelle la possibilité d'interdire ces organisations[5].

12. L'ECRI recommande aux autorités de modifier la législation anti-discrimination afin de corriger les lacunes énoncées plus haut, conformément à sa RPG n° 7, et en particulier i) d'y inclure la discrimination par association, ii) d'introduire une disposition juridique obligeant les autorités publiques à promouvoir l'égalité et à prévenir la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions, iii) d'y inclure l'obligation expresse de veiller à ce que les parties auxquelles les autorités publiques attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination, et iv) de prévoir l'obligation de supprimer le financement public des organisations ou des partis politiques qui promeuvent le racisme.

- **Organes nationaux spécialisés[6]**

13. L'institution du Défenseur des droits de l'homme et des libertés (*l'médiateur)*, créée en 2003, est un organe administratif autonome ; de par son indépendance, elle ne peut recevoir d'instructions dans l'exécution de sa mission, et son budget fait l'objet d'un titre distinct du budget de l'État. Dans son premier rapport, l'ECRI recommandait aux autorités d'accorder à le défenseur des pouvoirs d'enquête ou le droit spécifique d'entamer des procédures juridictionnelles et d'y prendre part, conformément à la RPG n° 7. A la suite des amendements législatifs de 2014[7], les compétences de le défenseur ont été étendues et celui-ci peut notamment enquêter sur des plaintes, formuler des avis et des recommandations sur des cas concrets de discrimination, donner des conseils à des plaignants et saisir un tribunal ou intervenir dans une instance. L'ECRI relève avec satisfaction que les pouvoirs de le défenseur correspondent maintenant à sa RPG n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, et au paragraphe 24 de sa RPG n° 7.

14. Pour toute information concernant l'efficacité de le défenseur, l'ECRI se réfère à la section II.2. Thèmes concernant spécifiquement le Monténégro.

2. Discours de haine[8]

- **Données**

15. L'ECRI regrette l'absence de données fiables sur le discours de haine au Monténégro. D'après l'OSCE, les données sur les infractions inspirées par la haine, qui ne font pas la différence entre les discours de haine et la violence motivée par la haine, sont recueillies par le parquet et la Cour suprême, mais aucune donnée n'a été transmise au BIDDH de l'OSCE depuis 2009 dans le cadre du système de rapport annuel sur les infractions inspirées par la haine[9]. La

---

[4] Article 55 de la Constitution.

[5] Article 149(6) de la Constitution.

[6] Autorités indépendantes chargées expressément de lutter au niveau national contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme, l'intolérance et la discrimination fondés sur l'origine ethnique, la couleur de peau, la nationalité, la religion ou la langue (discrimination raciale).

[7] Loi sur le Défenseur des droits de l'homme et des libertés, Journal officiel n° 18/ 14.

[8] Conformément à la RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, on entend par « discours de haine » le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la « race », de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle, d'autres caractéristiques personnelles ou de statut.

[9] BIDDH de l'OSCE, Rapport sur les infractions inspirées par la haine : Monténégro, http://hatecrime.osce.org/montenegro

police enregistre également les incidents mais les données recueillies par ces divers organes répressifs ne sont pas toujours classées de la même manière ni réparties en fonction du mobile haineux. D'après les informations communiquées par les autorités, au cours de la période comprise entre 2011 et 2016, au moins 86 incidents liés à des infractions inspirées par la haine ont été rapportés à la police. Seules six affaires ont donné lieu à des poursuites au titre des articles 370 et 443 du Code pénal ; deux sont toujours en cours, dans deux autres le procureur a renoncé aux poursuites et les deux dernières affaires ont été renvoyées devant le tribunal correctionnel[10].

16. L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un système permettant de recueillir des données ventilées afin d'avoir une vision cohérente et intégrée des affaires, en consignant les mobiles discriminatoires spécifiques des infractions inspirées par la haine fondée sur la « race » ou à l'encontre des personnes homosexuelles ou transsexuelles (discours de haine et violence) qui sont signalées à la police ainsi que la suite donnée par le système judiciaire ; elle recommande en outre aux autorités de mettre ces données à la disposition du public.

- **Discours de haine dans les déclarations publiques, notamment politiques**

17. Comme l'a indiqué l'ECRI dans son premier rapport (paragraphe 65), le Monténégro est dans l'ensemble un bon exemple de tolérance pluriethnique et les discours de haine – du moins sous leur forme la plus grave – n'y sont pas fréquents. Elle a toutefois été informée que bien que ce soit rare, il arrive que des propos politiques haineux soient prononcés[11], notamment en période de campagne électorale. L'OSCE a fait état d'un certain nombre de plaintes alléguant que des discours de haine avaient été tenus au cours de la campagne électorale de 2012[12]. Le Premier ministre d'alors avait appelé ses opposants des « tchetniks » (forces paramilitaires serbes au cours de la Seconde Guerre mondiale), ce qui sous-entendait que l'opposition subissait l'influence de politiques nationalistes serbes et d'hommes d'affaires locaux qui s'étaient alliés pour « étrangler le Monténégro ». Au cours de cette même campagne, le principal leader de l'opposition avait qualifié le parti au pouvoir de « secte fasciste et mauvaise herbe à éliminer ». L'OSCE a noté que même si, dans l'ensemble, la campagne électorale de 2016 avait été placée sous le signe du respect, le ton était toujours agressif et les partis politiques avaient proféré des attaques personnelles[13].

18. Des rapports laissent entendre que des déclarations publiques désobligeantes ont été faites dans le contexte des tensions de longue date, souvent connotées politiquement, qui persistent entre les ecclésiastiques et partisans de l'Église orthodoxe serbe et ceux de l'Église orthodoxe monténégrine. En 2012, l'Église orthodoxe serbe avait déposé plainte contre le président du Parlement, membre du parti social-démocrate et chef de l'Église orthodoxe monténégrine, pour discours de haine et insultes à son endroit. Par ailleurs, divers rapports indiquent que l'Église orthodoxe serbe a tenu des discours intolérants à l'égard des musulmans[14] et critiqué le renouveau de l'influence de l'Islam dans les Balkans.

[10] A la suite de l'adoption de la loi de mars 2015 sur les instances judiciaires, les infractions de discrimination raciale et autres évoquées à l'article 443 du Code pénal sont désormais du ressort de la Cour suprême, devant laquelle le procureur général est compétent. L'ECRI n'a reçu aucune statistique sur le nombre d'affaires enregistrées depuis l'adoption de cette loi.

[11] Rapporteur spécial ONU (2014): paragraphe 65.

[12] OSCE (2012) : p.17.

[13] OSCE (2017) : 11.

[14] Département d'État des États-Unis (2014) : 1.

- **Discours de haine sur internet et dans les médias**

19. Des rapports indiquent que certains médias monténégrins ont parfois eu recours au sensationnalisme en publiant des contenus assimilables à des discours de haine[15]. Internet est de plus en plus utilisé pour transmettre de tels contenus[16]. On trouve en outre sur différents portails internet des commentaires contenant des propos injurieux, insultants et haineux, qui attisent les divisions interethniques entre Serbes et Monténégrins[17] ainsi que la haine à l'égard d'autres groupes, notamment les personnes LGBT (voir paragraphes 22 et 23 du présent rapport). C'est ainsi que certains se servent de diverses plateformes en ligne pour décrire les Serbes comme des « oppresseurs » et des « assassins » tandis que les partisans du parti au pouvoir de longue date sont traités de « fascistes » et « amateurs de *Shqiptari*[18] ».[19]

20. En 2014, après que de violents incidents avaient éclaté sur le terrain lors d'un match Serbie-Albanie joué à Belgrade, les Albanais avaient été traités de « *Shqiptari* » à la une d'*Informer,* édition monténégrine d'un quotidien ayant son siège à Belgrade. Bien que le journal ait publié des excuses en réponse aux réactions qu'il avait suscitées, le procureur avait engagé une procédure pénale à l'encontre du rédacteur en chef pour atteinte à la réputation d'une population minoritaire[20].

21. Des préoccupations ont par ailleurs été exprimées à propos d'informations relayées par les médias communiquant une image stéréotypée, voire dégradante, des femmes[21]. L'ECRI rappelle le danger particulier que présente le discours de haine visant les femmes en raison de leur genre, et souvent d'une ou de plusieurs autres caractéristiques (religion, âge ou origine ethnique), ce discours pouvant ouvrir la voie à la violence[22]. Il convient donc que les médias prennent particulièrement garde à ne pas perpétuer des stéréotypes sexistes et à prendre des mesures pour lutter contre le recours au discours de haine sexiste.

- **Discours de haine visant les personnes LGBT**

22. L'ECRI note avec une certaine inquiétude que les personnes LGBT sont les principales cibles du discours de haine au Monténégro, en tant qu'individus (par exemple au travail ou à l'école) ou en tant que groupe (par des leaders d'opinion tels que des représentants de l'église)[23]. Selon divers éléments d'information, les médias sociaux et notamment des sites de rencontres LGBT servent à attaquer et à harceler anonymement des personnes notoirement LGBT ou soupçonnées de l'être[24]. En 2015, le directeur de l'ONG *LGBT Forum Progress* a été menacé et injurié par un groupe de trois hommes.

23. De nombreux incidents dans lesquels des représentants de l'Église orthodoxe serbe ont prononcé un discours de haine à l'encontre de personnes LGBT ont été signalés. En 2016, au cours des célébrations du Nouvel An orthodoxe, sur la place principale de Podgorica, un prêtre de cette Église a employé des

[15] CommDH(2014)13 : paragraphe 120.

[16] Institut des médias du Monténégro (2013) : 7.

[17] Ibid.

[18] Terme péjoratif et insultant utilisé pour parler des Albanais.

[19] Institut des médias du Monténégro (2013) : 8.

[20] *Balkan Insight* (2014b).

[21] CEDAW (2011) : paragraphe 16.

[22] Voir le préambule de la RPG nº 15.

[23] Parlement européen (2016).

[24] Département d'État des États-Unis (2015) : 34.

expressions purement homophobes[25] contre la communauté LGBT en faisant allusion au logo de la marche des fiertés (*Pride*) du Monténégro.

- **Réponse des autorités**

24. L'ECRI considère que le discours de haine est particulièrement inquiétant, car il marque non seulement souvent la première étape d'un processus menant à la violence physique mais il a aussi des effets pernicieux, émotionnellement et psychologiquement, sur ceux qu'il vise. Il convient d'y répondre en appliquant la loi (sanctions pénales, civiles et administratives) mais aussi avec d'autres mécanismes visant à lutter contre ses conséquences préjudiciables, par exemple la prévention, l'autorégulation et le contre-discours.

25. L'ECRI note qu'en droit pénal, le discours de haine tombe sous le coup des articles 370 et 443 du Code pénal (voir paragraphes 2 et 4). Quant à la prise en compte en droit pénal de l'incitation à la haine fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, l'ECRI renvoie à la recommandation qu'elle a formulée au paragraphe 7 du présent rapport.

26. Bien que la loi punisse le discours de haine, l'ECRI constate que très peu d'affaires finissent devant les tribunaux. Même des cas très graves d'incitation à la haine raciale et homophobe sont traités comme des délits et donnent rarement lieu à des condamnations[26]. Le prêtre de l'Église orthodoxe serbe (voir paragraphe 23) n'a par exemple pas été inculpé. À cet égard, l'ECRI salue en revanche la conclusion à laquelle est arrivé le défenseur, à savoir que le discours du prêtre contenait des éléments de haine à l'encontre des membres de la communauté LGBT, ce pour quoi il a émis une recommandation visant à ce que l'ecclésiastique présente des excuses publiques et s'abstienne de tout nouveau discours de haine[27]. L'ECRI constate avec regret que cette recommandation n'a pas été suivie.

27. Les autorités ont informé l'ECRI qu'en ce qui concerne le quotidien *Informer* (voir paragraphe 20), le rédacteur en chef avait été inculpé et condamné à payer une amende de 3 000 euros, soit le minimum pour ce type d'infraction[28]. Quant aux injures proférées à l'encontre du directeur de *LGBT Forum Progress* (voir paragraphe 22), le tribunal de Podgorica a condamné les trois hommes à trois mois de prison[29].

28. Pour ce qui est des réponses apportées en droit civil et en droit administratif, l'ECRI relève avec satisfaction qu'en 2014, une définition du discours de haine a été introduite dans la loi sur l'interdiction de la discrimination (article 9a). Par ailleurs, l'article 20 de la loi sur l'interdiction de la discrimination considère les actes de discrimination diffusés par l'intermédiaire de médias publics comme des formes graves de discrimination.

29. A son article 48, la loi sur les médias électroniques, qui porte à la fois sur les services de radio et de télévision publics et privés, prévoit que les services de médias audiovisuels, y compris les publications électroniques, ne doivent ni propager la haine ou la discrimination ni inciter ou permettre d'inciter à celles-ci pour des mobiles notamment liés à la race, à la langue, à l'identité de genre ou à l'orientation sexuelle. L'Agence pour les médias électroniques (AME), autorité

[25] Le prêtre J. Plamenac a déclaré : « Que ces sales pédés retirent la moustache monténégrine qu'ils portent sur le cul et la remettent à sa place sur nos célèbres ancêtres ». Il a également déclaré au quotidien *Pobjeda* : « Si elles (les personnes LGBT) se font pousser une moustache sous le nez et la portent sur les fesses, elles ridiculisent les Monténégrins, qui considéraient que la moustache était un symbole d'honneur et tuaient ceux qui la touchaient ».

[26] Voir également CERD (2014) : paragraphe 9.

[27] Décision de l' le défenseur, nº 51/ 16, 9.5.2016.

[28] *Balkan Insight* (2015a).

[29] *ILGA Europe* (2016) : 122 ; *Balkan Insight* (2015d).

publique indépendante chargée de vérifier que les médias respectent le cadre juridique, a le pouvoir d'émettre des avertissements, d'imposer des amendes, de suspendre des licences, temporairement ou de façon permanente[30]. Elle reçoit par ailleurs les plaintes de personnes physiques ou morales. L'ECRI a appris qu'aucune sanction n'avait été infligée depuis 2011. Bien qu'elle encourage l'AME à prendre des sanctions si nécessaire, l'ECRI salue le fait que l'Agence ait adopté un recueil des règles normatives applicables aux publications électroniques, parmi lesquelles l'interdiction du discours de haine.

30. La loi sur les médias, qui ne concerne que la presse écrite, interdit à son article 23 la publication d'informations incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'encontre de personnes en fonction de leur « race », de leur religion, de leur pays d'origine, de leur groupe ethnique, de leur genre et de leur orientation sexuelle. L'ECRI constate que les médias monténégrins restent divisés sur la question de la création d'une autorité chargée de surveiller et de faire respecter les normes professionnelles et éthiques dans le journalisme. Bien qu'il existe deux organes d'autorégulation – le Conseil d'autorégulation des médias (Conseil des médias) et le Conseil d'autorégulation de la presse locale – certains médias traditionnels ont aussi créé leur propre médiateur tandis que d'autres sont restés à l'écart de tout processus d'autorégulation. Dans cet univers fragmenté, le Conseil des médias semble être le seul organe actif chargé de surveiller le respect du Code de déontologie des médias, qui contient une disposition précise interdisant le discours de haine[31]. L'ECRI a appris que le Conseil des médias n'avait pas pu procéder à la moindre mission de surveillance en 2015 faute de financement mais qu'il avait reçu 42 plaintes pour manquement au Code d'éthique. Le défenseur a par ailleurs déclaré qu'il ressortait des données fournies par le Conseil des médias que la presse écrite et électronique enfreignait souvent les droits de l'homme en publiant des informations erronées, en tenant un discours de haine et en propageant la haine fondée sur l'appartenance ethnique[32].

31. L'ECRI recommande aux autorités d'encourager les médias, sans entraver leur indépendance, à veiller à mieux respecter les normes déontologiques ainsi qu'à dispenser une formation à cet effet. Elle leur recommande aussi de lancer, conjointement avec les organes d'autorégulation des médias, une campagne de sensibilisation en matière de prévention du discours de haine et de lutte contre celui-ci.

32. S'agissant d'internet, le Monténégro a ratifié en 2010 le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques ; le texte est entré en vigueur dans le pays la même année. L'ECRI note que l'Équipe monténégrine d'intervention en cas d'incident informatique a été créée sous l'égide du ministère de la Société de l'information et des télécommunications afin de relever et de supprimer le contenu illégal, en coopération avec les fournisseurs de services internet. Une division sur la cybercriminalité a par ailleurs été mise en place dans la police nationale. Néanmoins, d'après des ONG, les plaintes pour menaces et incitation à la haine, en particulier sur les réseaux sociaux et principalement à l'encontre des personnes LGBT, sont habituellement écartées ou ne font pas l'objet d'une enquête digne de ce nom, et ce surtout par manque de moyens ou parce qu'elles sont considérées comme étant insignifiantes.

[30] http://www.ardcg.org/index.php

[31] Principe 5. Le nouveau Code de déontologie a été adopté en avril 2016, *Balkan Insight* (2016).

[32] Le défenseur (2014) : 34.

33. L'ECRI recommande d'intensifier le travail de l'unité de cybercriminalité et de lui fournir les ressources techniques et humaines appropriées ainsi que la formation qui lui permettront de lutter contre le discours de haine sur internet.

34. En matière de formation, les autorités ont adopté, en coopération avec l'OSCE, un plan d'application de la législation anti-discrimination notamment composé d'un programme d'éducation prévoyant diverses activités de formation[33]. Des séminaires ont été organisés en 2013-2014 dans le cadre du programme du BIDDH de l'OSCE pour la formation des forces de l'ordre contre les crimes haineux (TAHCLE)[34]. Bien que ces activités aient contribué à améliorer les capacités des instances chargées de l'application de la loi, le ministère public et le pouvoir judiciaire ont souligné qu'ils continuaient à éprouver des difficultés, voire, dans une certaine mesure, à ne pas savoir à quoi s'en tenir, lorsqu'ils doivent identifier les infractions inspirées par la haine/le discours de haine et appliquer la législation. L'ECRI note qu'en dépit de la très forte augmentation de son budget en 2016 (+135,2 % par rapport à 2015), le Centre de formation judiciaire, qui dispense des formations initiales et internes, continue de devoir s'en remettre au soutien des donateurs pour les formations spécialisées.

35. L'ECRI recommande d'augmenter les activités de formation destinées aux représentants des forces de l'ordre et à la justice en matière d'infractions inspirées par la haine. Ces activités doivent traiter des infractions inspirées par la haine homophobe/transphobe. L'ECRI recommande en outre aux autorités de réaliser une analyse de l'efficacité des formations pour établir dans quelle mesure celles-ci contribuent à ce que les infractions inspirées par la haine soient efficacement repérées, et de procéder au besoin à divers ajustements.

36. L'ECRI considère que les personnalités politiques et publiques devraient adopter une position ferme contre les déclarations intolérantes au moyen d'un contre-discours même si celles-ci pas au point de constituer une infraction pénale. Elle dispose de peu d'éléments montrant que les personnalités publiques s'engagent activement dans un contre-discours. Dans le cas des déclarations homophobes du prêtre de l'Église orthodoxe serbe (voir paragraphe 23), celle-ci n'y a pas officiellement réagi. Il y a toutefois quelques exemples de bonnes pratiques. Par exemple, en 2012, le Premier ministre d'alors avait fermement condamné la propagation d'un discours de haine contre la communauté LGBT et d'autres groupes vulnérables et il avait exhorté les médias à ne pas contribuer à ces phénomènes par leur ligne éditoriale[35].

37. L'ECRI recommande que les autorités examinent avec le chef de l'Église orthodoxe serbe de quelle façon celle-ci pourrait utiliser son autorité morale pour empêcher et combattre le discours de haine, notamment contre les personnes LGBT, et pour s'assurer que ses représentants s'abstiennent de tenir des propos désobligeants.

3. Violence raciste et homophobe/transphobe

- Données

38. On ne dispose pas de données cohérentes en matière de violence raciste et homophobe/transphobe. Les autorités ont informé l'ECRI que sur les 86 cas[36] d'infractions inspirées par la haine (voir paragraphe 15) qui ont été signalés à la police, seuls 12 constituaient des violences contre des personnes ou des biens et avaient donné lieu à des poursuites, principalement au titre de l'article 168

[33] Ce plan compte parmi les engagements pris par le Monténégro dans le cadre de son plan d'action pour l'adhésion à l'UE, plus particulièrement en ce qui concerne le chapitre 23, Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux,.

[34] OSCE (2013).

[35] Gouvernement du Monténégro (2012).

[36] Période allant de 2011 à 2016.

(mise en danger de la sécurité d'autrui) et 399 (comportement violent) du Code pénal. L'ECRI relève des divergences entre les données fournies par les pouvoirs publics et celles communiquées par les ONG. Par exemple, selon *LGBT Forum Progress*[37], 218 cas d'infractions inspirées par la haine et de discrimination ont été signalés à la police uniquement pour la période allant de janvier 2013 à mars 2014. Comme indiqué plus haut (paragraphe 15), aucune donnée n'est disponible dans le cadre du système de rapport annuel du BIDDH de l'OSCE sur les infractions inspirées par la haine[38]. L'ECRI renvoie à la recommandation qu'elle a formulée au paragraphe 16 du présent rapport.

- **Violence raciste**

39. Comme indiqué dans son premier rapport (paragraphe 72), l'ECRI relève avec satisfaction que les incidents de violence raciste reposant sur des mobiles ethniques ou religieux restent rares[39].

40. Des incidents violents pouvant avoir eu un mobile raciste ont été signalés lors de matches de football. Par exemple, en mars 2015, au cours d'un match Fédération de Russie-Monténégro joué à Podgorica, des supporters monténégrins ont gravement blessé le gardien russe avec un fumigène. Le match a fini par être suspendu après que des supporters avaient compromis la sécurité des joueurs en lançant d'autres objets sur le terrain[40]. Le porte-parole des supporters avait accusé les Serbes vivant au Monténégro « qui préféraient soutenir l'équipe russe »[41] d'avoir suscité les violences par leur comportement. Des incidents similaires ont eu lieu dans le pays au cours d'autres matches internationaux de football, notamment des matches de qualification pour l'Euro 2012 et pour la coupe du monde 2014[42].

41. L'ECRI s'inquiète en particulier du fait que les Roms ont également été visés par la violence raciste. Par exemple, en mai 2016, un jeune garçon rom âgé de 14 ans a été brutalement attaqué dans la rue, à Podgorica, par deux hommes. La scène ayant été filmée et la vidéo diffusée sur les réseaux sociaux, la police a arrêté les auteurs de l'agression et le parquet a requis une peine pour mauvais traitement[43].

- **Violence homophobe/transphobe**

42. Des militants des droits des personnes LGBT et des droits de l'homme s'accordent à dire que la violence homophobe/transphobe demeure un grave problème au Monténégro. Selon certaines études, dans une société où l'homosexualité est encore essentiellement considérée comme un phénomène immoral et non naturel, la question de la haine et de l'hostilité à l'égard des personnes LGBT est très actuelle[44]. La prévalence des stéréotypes et des préjugés contre les personnes LGBT fait d'elles les cibles d'actes de violence[45]. Dans un sondage d'opinion effectué en 2015, 28 % des personnes LGBT participantes ont déclaré avoir subi des violences physiques en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre[46].

---

[37] Zeković et al (2014) : 7-8.

[38] BIDDH de l'OSCE, Rapport sur les infractions inspirées par la haine : Monténégro.

[39] OSAC (2016).

[40] *Balkan Insight* (2015a).

[41] Le Courrier des Balkans (2015).

[42] *Balkan Insight* (2015a).

[43] *RomaTimes* (2016).

[44] Zekovic et al. (2014), *op.cit* : 6-7.

[45] Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies (2014) : 3.

[46] NDI (2015).

43. En juillet 2013, la première marche des fiertés LGBT organisée à Budva avait été émaillée de violentes attaques par des manifestants anti-LGBT. Une trentaine de personnes avaient été arrêtées après des heurts entre les manifestants et la police au cours desquels il y avait eu plusieurs blessés. Des actes de violence similaires s'étaient également produits au cours de la marche des fiertés de Podgorica, en octobre 2013, où 60 personnes avaient été arrêtées. Selon certaines informations, plus de 500 personnes, essentiellement des houligans, jetaient des pierres et des bouteilles aux manifestants, qui n'étaient que quelques dizaines. Après la marche des fiertés de Budva, l'un des principaux militants LGBT du pays, qui était alors directeur du *LGBT Forum Progress*, Zdravko Cimbaljević, a fui le pays en raison des menaces de mort qu'il recevait en permanence et a obtenu l'asile au Canada[47].

44. Selon diverses sources, le nombre d'attaques individuelles contre la communauté LGBT a augmenté en 2014 et 2015[48] en raison de sa visibilité accrue. Plusieurs cas de dommages matériels, agressions physiques et voies de fait[49] ont été signalés. Par exemple, en 2014, le centre social LGBT de Podgorica a subi une vingtaine d'attaques au total, avec jet de pierres, bris de vitres et usage de gaz lacrymogène[50]. La même année, le directeur du *LGBT Forum Progress* a été agressé 19 fois[51].

- **Réponse des autorités**

45. Face à la violence raciste et homophobe/transphobe, les autorités ont pris diverses mesures, desquelles on peut toutefois dire qu'elles sont loin d'être satisfaisantes. Depuis 2013, certaines tendances positives sont toutefois apparues, comme le souligne ci-après l'ECRI, qui encourage les autorités à poursuivre et à intensifier leurs efforts.

46. L'ECRI rappelle que le Code pénal a été modifié en 2013, comme indiqué plus haut (paragraphe 6). Elle note avec satisfaction que l'article 399a du Code pénal contient de nouvelles dispositions érigeant en infraction pénale tout comportement violent lors de manifestations sportives ou de rassemblements publics déclenchant la haine ou l'intolérance pour des motifs notamment de nationalité, de « race » ou de religion.

47. Cependant, la bonne application de ces dispositions suscite des préoccupations. Des organisations de la société civile ont déclaré que les infractions de violence inspirée par la haine n'ont pas toujours été classées de façon cohérente et que la motivation discriminatoire n'est en général pas spécifiée. En fait, la majorité des cas signalés, en particulier les heurts violents qui se sont produits lors des marches des fiertés[52] de Budva et Podgorica (paragraphe 43), ont été traités comme des délits en application de la loi sur la paix et l'ordre publics, alors qu'il y avait des preuves de comportements criminels plus graves, y compris d'infractions inspirées/motivées par la haine[53]. D'après les données fournies par les ONG, une seule personne a été accusée d'infraction pénale pour préjudice corporel grave infligé lors de la marche des fiertés de Podgorica[54] et les personnes accusées d'avoir commis un délit se sont vues imposer des amendes allant de 100 à 700 euros[55]. Réitérant l'importance cruciale d'entreprendre des

[47] APCE CdE (2015) : 19.

[48] Département d'État des États-Unis (2015) : 34-35.

[49] Zekovic et al., *op.cit* : 27-28, 47-48, 98-99, 112-113, 117-118, 168, 176.

[50] CommDH(2014)18 : paragraphe 78-81.

[51] ILGA Europe (2015) : 119.

[52] Al Jazeera English (2013).

[53] De même, voir CdE CommH (2014), *op.cit* : paragraphe 80.

[54] *Amnesty International* (2014) : 23.

[55] Selon les informations fournies par les pouvoirs publics.

enquêtes et des poursuites effectives[56] ainsi que d'infliger des sanctions dissuasives pour toute infraction inspirée par la haine raciste ou homophobe/transphobe, l'ECRI constate avec préoccupation que les résultats des poursuites sont limités, ce qui, d'après elle, pourrait envoyer un signal erroné au public tout en créant une culture de l'impunité.

48. Comme indiqué ci-dessus (paragraphe 6), la circonstance aggravante peut désormais être invoquée si une infraction est motivée par le racisme et l'homophobie/la transphobie pour alourdir la peine. Les autorités ont toutefois déclaré que l'article 42a n'avait été appliqué qu'une seule fois, en 2015. Cela s'explique en partie par le fait que le corps judiciaire n'a ni les connaissances ni l'expertise lui permettant de comprendre et de reconnaître la dynamique des infractions inspirées par la haine. Bien que le Centre de formation judiciaire ait organisé des programmes de formation (paragraphe 34), il est de toute évidence nécessaire d'intensifier ceux-ci afin d'éviter la sous-qualification des infractions. À cet égard, l'ECRI renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle les États ont l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour découvrir s'il existe une motivation raciste[57], principe que l'ECRI juge applicable à d'autres infractions inspirées par la haine, y compris l'homophobie/transphobie.

49. L'ECRI recommande que la question du mobile raciste et/ou homophobe/transphobe en cas d'incidents violents soit pleinement prise en compte lors de l'enquête, en particulier par la communication d'instructions claires à la police, et de la procédure judiciaire. Elle recommande aussi aux autorités de mettre en place, à l'intention des juges et des procureurs, une formation sur l'application de l'article 42a du Code pénal, qui fait du mobile raciste et homophobe/transphobe une circonstance aggravante.

50. L'ECRI salue la réaction des autorités à certains des incidents violents évoqués plus haut. Le ministère des Droits de l'homme et des minorités et le défenseur ont par exemple publiquement condamné l'agression perpétrée contre un garçon rom (paragraphe 41) et exhorté les autorités à s'assurer qu'une enquête effective allait être menée et les auteurs dûment poursuivis. À l'issue des poursuites pénales, les auteurs ont été respectivement condamnés à six et sept mois de prison[58]. L'article 42a n'a toutefois pas été appliqué.

51. Enfin, l'ECRI note avec satisfaction qu'un dialogue constructif s'est établi entre les autorités et la communauté LGBT depuis l'adoption, en 2013, de la stratégie 2013-2018 d'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBT (ci-après, la stratégie LGBT). Elle salue en particulier la création de points de contact locaux – des policiers points de contact pour les personnes LGBT – dans tous les commissariats, le but étant de s'assurer que les cas visant la communauté LGBT[59] sont signalés et que la police reçoit une formation sur les questions relatives à l'égalité de traitement et à la non-discrimination, et ce en coopération avec les ONG LGBT[60]. L'ECRI considère que ces initiatives sont très utiles pour remédier au fait qu'un grand nombre d'infractions ne sont pas signalées, ce qui est fréquemment le cas au sein de la communauté LGBT.

---

[56] Le Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies a fait des observations similaires. Voir HRC (2014) : paragraphe 8.

[57] Natchova et autres c. Bulgarie [GC], n^{os} 43577/98 et 43579/98, 6.7.2005, paragraphes 160 à 168 ; Dink c. Turquie, n^{os} 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09, 14.9.2010, paragraphe 81.

[58] Décision du tribunal de Podgorica - K.br.395/16, 9.9. 2016.

[59] Gouvernement du Monténégro, UPR (2015) : 56.

[60] À titre d'exemple, le protocole d'accord et de coopération avec les ONG *LGBT Forum Progress* et *Juventas* a considérablement amélioré la communication entre les policiers et les membres de la communauté LGBT.

4. Politiques d'intégration

- Données

52. Selon le recensement de 2011[61], la structure ethnique de la population du Monténégro est la suivante : Monténégrins (278 865), Serbes (178 110), Bosniaques (53 605), Albanais (30 439), musulmans (20 537), Croates (6 021), Roms (6 251 ; le Conseil de l'Europe estime qu'ils sont 20 000), Égyptiens (2 054), Macédoniens (900) et autres (3 358).

53. Le pays n'a pas de stratégie d'intégration globale concernant toutes les minorités[62]. Dans son dernier rapport[63], le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a déclaré qu'un climat de tolérance et de dialogue prévalait au Monténégro, mais il a déploré la persistance d'attitudes négatives et de préjugés contre la minorité rom[64].

54. Au Monténégro, les Roms demeurent le groupe le plus vulnérable et le plus marginalisé. D'après les estimations de la société civile, la communauté rom, y compris les « personnes déplacées » des pays de l'ex-Yougoslavie et les « personnes déplacées à l'intérieur du territoire »[65] originaires du Kosovo[66], continue d'être confrontée à de graves problèmes socio-économiques. En mars 2016, les autorités ont adopté la stratégie 2016-2020 pour l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens (ci-après, la stratégie Roms), dernière en date d'une série de documents stratégiques[67] sur l'intégration des Roms. L'ECRI salue le fait que le document comprend une stratégie globale, couvrant des domaines essentiels tels que l'éducation, l'emploi, le logement, les soins de santé et le statut juridique, à mettre en œuvre dans le cadre de plans d'action annuels[68]. Bien que la stratégie comporte des mesures bien ciblées, celles-ci ne sont pas toutes assorties d'indicateurs de réussite permettant de mesurer les progrès accomplis.

55. S'il est prématuré d'évaluer les résultats de la nouvelle stratégie d'intégration, certaines données permettent d'évaluer les précédentes. L'ECRI relève toutefois que les données disponibles sont fragmentées et pas toujours actualisées, et qu'elles sont surtout obtenues dans le cadre de projets de coopération avec des organisations internationales comme l'UNICEF, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et l'UE. Les rapports d'étape officiels[69] sur les stratégies précédentes consistaient surtout à décrire les activités mises en œuvre ou planifiées, sans en mesurer les effets. Comme l'ont fait savoir les ONG[70], il est difficile, en l'absence de données désagrégées relatives à l'égalité,de suivre et d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des

---

[61] Bureau des statistiques du Monténégro (MONSTAT), 2011. La population totale s'élève à 620 029.

[62] Pour plus de détails sur les questions relatives aux minorités nationales, prière de consulter le deuxième avis sur le Monténégro (2014) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe (la FCNM).

[63] CdE, Comité consultatif de la FCNM. 2014.

[64] Bien que les minorités rom, ashkali et égyptienne (RAE) considèrent qu'elles sont distinctes, elles sont désignées sous les termes « Roms et Égyptiens » dans les politiques officielles. L'ECRI utilisera le terme générique « Roms » dans le présent rapport.

[65] Le Monténégro ne reconnaît comme étant des réfugiés ni les « personnes déplacées » de Bosnie-Herzégovine et de Croatie ni les « personnes déplacées à l'intérieur du territoire » fuyant le Kosovo. Les Roms sont principalement des « personnes déplacées à l'intérieur du territoire » originaires du Kosovo.

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

[67] Notamment une stratégie nationale dans le cadre de l'initiative Décennie pour l'inclusion des Roms 2005-2015.

[68] Le plan d'action pour 2016 a déjà été adopté.

[69] Gouvernement du Monténégro (2015).

[70] Décennie pour l'inclusion des Roms (2005-2015) : 7.

stratégies. L'ECRI encourage donc les autorités à améliorer les moyens permettant de recueillir des statistiques fiables et à se servir davantage des données administratives.

56. L'ECRI recommande aux autorités de procéder, tous les ans, en coopération avec la société civile, à une évaluation minutieuse de l'exécution de la stratégie Roms 2016-2020 afin d'en mesurer les effets et d'en redéfinir si nécessaire les paramètres et les objectifs. Elles devraient à ce propos renforcer la collecte des données relatives à l'égalité en ce qui concerne les Roms, notamment en matière d'éducation, d'emploi, de logement et de santé, tout en veillant au respect des principes de confidentialité, d'auto-identification volontaire et de consentement éclairé, comme il est indiqué au paragraphe 14 de la RPG n° 13 sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms.

57. Bien qu'il existe une Commission de suivi, présidée par le coordonnateur national que nomme le gouvernement, la mise en œuvre des divers programmes de la stratégie Roms continue d'incomber à plusieurs ministères (au moins neuf), d'où la difficulté de garantir une approche globale de l'intégration des Roms. Par ailleurs, bien que le ministère des Droits de l'homme et des minorités (MDHM)[71] dispose d'une ligne budgétaire spéciale pour la stratégie Roms, les autres ministères n'ont pas de crédits réservés, ce qui fait qu'il est difficile de calculer, ou même d'estimer, le financement disponible pour les mesures d'intégration des Roms. On peut en outre douter de la soutenabilité à long terme de ces mesures étant donné qu'elles reposent presque exclusivement sur des fonds de l'UE[72] et de donateurs.

58. L'ECRI recommande aux autorités de mettre au point une procédure solide pour le suivi de la mise en œuvre de la stratégie Roms et de faire en sorte ce que celle-ci soit soutenable à long terme en lui allouant des fonds clairement suffisants.

- **Résultats des politiques**

59. Comme l'indiquent divers rapports, dont le premier rapport de l'ECRI (paragraphes 103-104), l'un des problèmes majeurs réside dans le fait que de nombreux Roms, notamment les personnes déplacées à l'intérieur du territoire (voir paragraphe 54), n'ont ni papiers d'identité ni certificat de naissance et qu'ils s'inscrivent rarement sur les registres des autorités, ce qui les empêche d'avoir accès à des droits tels que l'éducation, l'emploi et les soins de santé. Sur les 4 312 personnes déclarées apatrides lors du recensement de 2011, 1 649 étaient des Roms.

60. La loi de 2011 sur les étrangers et la stratégie nationale[73] adoptée pour régulariser le statut juridique des personnes déplacées à l'intérieur du territoire ont apporté deux solutions en matière d'intégration : ces personnes peuvent soit obtenir le statut d' « étranger résident permanent », qui leur permet de bénéficier des droits sociaux et des services publics, soit repartir volontairement vers leur lieu d'origine. Le ministère de l'Intérieur, le HCR et l'OSCE ont pris des mesures pour remédier au problème et ont réaliséd'importants progrès en matière d'attribution de ce statut. Selon les statistiques du ministère de l'Intérieur, 14 243 demandes au total avaient été déposées à la fin de décembre 2016. 13 614 personnes avaient obtenu le statut d'étrangers ayant leur résidence

[71] La diminution des subventions allouées à la stratégie Roms est visible. Le MDHM lui avait consacré 180 198 EUR en 2014 contre 157 974 EUR en 2016.

[72] Par exemple, un million d'euros ont été affectés dans le cadre du plan d'action 2015 de l'IAP (instrument d'aide de préadhésion), qui est le mécanisme rationalisé mis en place par l'UE, à des mesures destinées à promouvoir et à protéger les droits de l'homme des Roms, des Egyptiens et des autres catégories vulnérables du pays.

[73] Stratégie 2011-2015 concernant une solution durable au problème des personnes déplacées et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire au Monténégro.

permanente ou temporaire au Montenegro. Des équipes mobiles ont également été chargées de se rendre dans les zones où vivent des personnes déplacées roms et de les aider à résoudre les questions liées à leur statut juridique[74]. À cet égard, une commission mixte ministère de l'Intérieur-ministère du Travail et de la Protection sociale-Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a traité les dossiers de demande des personnes Roms déplacées à l'intérieur du territoire qui ont rencontré des difficultés parce que leurs cartes monténégrines de personnes déplacées à l'intérieur du territoire ne correspondaient pas aux documents obtenus dans leur pays d'origine. À la fin avril 2016, cette commission avait reçu 273 demandes : 177 ont trouvé une issue positive, des documents additionnels étaient encore requis aux fins de vérification pour 33 d'entre elles, et sept ont été suspendues car les demandeurs n'avaient pas le statut de personnes déplacées à l'intérieur du territoire au Monténégro ou étaient reparties au Kosovo[75]. On estime qu'il y a encore entre 600 et 650 personnes roms déplacées à l'intérieur du territoire qui n'ont aucun papier d'identité[76]. Bien que la stratégie Roms propose d'autres mesures permettant de résoudre la question du statut juridique en coopération avec les donateurs internationaux, l'ECRI encourage les autorités à assumer l'entière responsabilité de la finalisation de toutes les demandes en suspens à l'aide des crédits alloués à cet effet[77].

61. Par ailleurs, en mai 2015, un amendement à la loi sur les procédures non contentieuses a introduit une procédure de déclaration tardive de naissance, visant notamment à réglementer le statut juridique des personnes roms déplacées à l'intérieur du territoire qui ne sont pas nées au Monténégro. Bien que l'ECRI s'en félicite, elle craint que les Roms ne puissent en bénéficier en raison des difficultés auxquelles ils sont confrontés en matière d'accès à l'aide juridictionnelle. La loi sur l'aide juridictionnelle dispose que les personnes apatrides résidant légalement au Monténégro peuvent bénéficier de cette aide, mais uniquement pour les procédures judiciaires et pas pour les procédures administratives telles que les déclarations tardives de naissance pour les personnes menacées d'apatridie.

62. L'ECRI recommande de modifier la loi sur l'aide juridictionnelle pour que les Roms menacés d'apatridie puissent en bénéficier dans le cadre de la procédure de déclaration tardive de naissance.

63. Bien que limitées, les données disponibles suggèrent, comme indiqué plus haut, que les premières stratégies ont entraîné des changements considérables et visibles, mais insuffisants. Les paragraphes suivants se concentrent sur trois domaines essentiels de la stratégie Roms afin d'illustrer la situation actuelle. En matière d'éducation, plusieurs mesures ont été prises dans le cadre de différentes stratégies[78] pour l'intégration des enfants roms dans le système éducatif, à savoir : gratuité des livres[79] et du matériel scolaires ainsi que des services de transport pour les élèves du primaire, et bourses d'étude aux élèves

[74] Les autorités ont informé l'ECRI qu'en 2014 et en 2016, le camp de Konik et d'autres campements roms du pays ont été visités à onze reprises. Au cours de ces visites, 1 335 personnes déplacées ont reçu une aide juridique et administrative.

[75] Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés 2016.

[76] Stratégie Roms : 67.

[77] Tout particulièrement car le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés envisage de se retirer de cette opération d'ici à la fin de 2017.

[78] Par exemple la stratégie 2012-2017 pour le développement de l'enseignement primaire et la stratégie 2014-2018 pour l'éducation inclusive, parallèlement à la stratégie Roms. Les projets financés par des donateurs internationaux et réalisés par des organisations comme le Fonds pour l'éducation des Roms (FER) et HELP ont également joué un rôle important.

[79] L'acquisition de manuels scolaires pour élèves roms de la première à la neuvième année d'école est financée à l'aide de fonds octroyés par le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités et le ministère de l'Education.

du secondaire[80] et aux étudiants universitaires, en coopération avec le Fonds pour l'éducation des Roms. Des mesures spéciales permettent en outre aux étudiants roms de s'inscrire à l'université quelles que soient leurs notes. L'ECRI a appris qu'en octobre 2016, 20 Roms étaient inscrits à l'université.

64. Comme elle l'a indiqué dans son premier rapport (paragraphe 38), l'ECRI considère qu'accroître la préscolarisation des Roms et leur permettre d'apprendre le monténégrin avant l'école primaire est l'une des meilleures manières de lutter contre la ségrégation et d'intégrer les enfants roms dans les écoles ordinaires. Selon l'UNICEF, seuls 19 % des enfants roms âgés de trois à cinq ans étaient préscolarisés (contre 52 % dans la population générale) en 2014[81]. Selon la stratégie Roms, ce taux s'établissait à 21 % en 2016, l'objectif étant d'atteindre 40 % d'ici 2020. En juin 2016, le ministère de l'Éducation a lancé dans neuf villes[82] un programme préparatoire de deux semaines pour les enfants roms qui ne sont pas encore scolarisés. Vu la pauvreté généralisée des familles roms, l'ECRI est particulièrement satisfaite d'apprendre que de récents amendements ont été apportés à la loi sur l'éducation préscolaire afin que celle-ci puisse être gratuite, ce qui, espère-t-elle, parviendra à inciter les Roms à scolariser leurs enfants. Malgré ces mesures, elle considère qu'il faut persévérer pour s'assurer que tous les enfants roms peuvent avoir accès à l'éducation préscolaire. Il faut en outre prendre des mesures de nature à favoriser un environnement inclusif dans les écoles maternelles. Il faut par exemple trouver des moyens d'améliorer les aptitudes des enfants en langue monténégrine[83].

65. L'ECRI salue le fait que le pourcentage de Roms suivant l'enseignement primaire obligatoire ait atteint 58 %[84], mais regrette que le taux d'abandon scolaire demeure élevé et le taux d'achèvement du cycle d'enseignement primaire n'est que de 29 %[85]. D'après les données disponibles, les enfants roms sont plus susceptibles d'abandonner l'école à l'âge de 10 ans, le taux le plus élevé d'enfants non scolarisés se trouvant dans la tranche 10-14 ans[86]. Il s'ensuit que moins de la moitié des enfants roms qui terminent l'enseignement primaire s'inscrivent dans le secondaire, où le taux d'achèvement est de 8 % (contre 75 % dans la population générale)[87]. Des ONG ont déclaré que le taux d'abandon scolaire parmi les filles roms était plus élevé car elles se marient tôt. L'ECRI rappelle que les filles sont particulièrement vulnérables en matière d'accès à l'enseignement à cause de l'intersectionnalité du genre et de la pauvreté, elle encourage donc les autorités à prendre des mesures efficaces pour lutter contre les préjugés sexistes et empêcher les mariages précoces. À cet égard, elle relève avec satisfaction que la stratégie Roms envisage une mesure à cet effet (objectif 6.4), qui devrait inclure des données désagrégées par sexe.

66. L'ECRI considère qu'il est important que les autorités interviennent efficacement pour lutter contre l'absentéisme scolaire afin de permettre l'intégration à long terme de groupes vulnérables comme les Roms. Tout en notant que la commission locale de Podgorica chargée de juguler l'abandon des élèves roms à

[80] Selon les informations communiquées par les autorités, l'ensemble des élèves roms qui en ont fait la demande ont eu droit à une bourse pour l'année scolaire 2016-2017 (95 du total de 112 élèves roms sont inscrits dans le secondaire).

[81] UNICEF (2014).

[82] Barn Tivat, Herceg Novi, Kotor, Cetinje, Nikšić, Podgorica, Berane et Bijelo Polje.

[83] Selon l'UNICEF, il n'y a que dans une école maternelle, à Vrela Ribnicka (Podgorica), qu'un médiateur rom a été engagé, avec le soutien du FER, pour enseigner le monténégrin aux élèves roms.

[84] 1 617 enfants ont fréquenté l'école primaire en 2016, soit trois fois plus qu'en 2002.

[85] MONSTAT / UNICEF (2013) : tableau ED 53 (b) ISCED.

[86] Ibid.

[87] Commission UE (2016).

l'école primaire est une bonne chose[88], l'ECRI déplore l'absence de mécanisme de suivi systématique dans toutes les écoles du pays. À cet égard, elle met l'accent sur le rôle important que les médiateurs/assistants roms jouent dans le suivi des cas d'abandon scolaire et en tant qu'intermédiaire entre les écoles et les familles roms. Malgré leur influence positive, les médiateurs/assistants roms ont été recrutés uniquement sur la base de projets, avec des contrats temporaires, et ni leur statut ni leurs tâches n'ont été clairement définis. Les autorités ont informé l'ECRI que le ministère de l'Éducation allait financer 20 médiateurs roms durant l'année scolaire 2017-2018. À ce propos, l'ECRI prend note avec satisfaction de la compétence professionnelle – « s'associer à l'intégration sociale des Roms et des Égyptiens en matière d'éducation » – inscrite dans la stratégie Roms[89] et espère que cela accélérera le processus d'intégration des médiateurs/ assistants roms dans le système éducatif de façon durable.

67. L'ECRI recommande aux autorités d'institutionnaliser les médiateurs/ assistants roms et d'accroître leur nombre aux niveaux de la maternelle et du primaire pour veiller à la scolarisation des enfants roms et pour réduire le risque d'abandon.

68. Un autre sujet de préoccupation s'agissant de l'instruction des enfants roms est leur ségrégation dans le camp de Konik. L'ECRI note avec satisfaction que l'antenne de l'école primaire qui avait ouvert dans le camp a été fermée en juin 2016 et que le ministère de l'Éducation assure maintenant le transport des élèves de Konik vers six écoles élémentaires de Podgorica. D'aucuns se sont déclarés préoccupés que ces élèves soient surtout placés dans des classes séparées. Toutefois, la délégation de l'ECRI s'est rendue dans l'école primaire Božidar Vuković Podgoričanin où elle a pu constater que les élèves roms bénéficiaient d'une éducation inclusive[90], avec les autres enfants.

69. En matière de logement, le cas du camp de Konik reste un problème sans solution idéale. Dans son premier rapport (paragraphe 64), parmi les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, l'ECRI avait vivement recommandé aux autorités monténégrines de trouver des logements aux normes dans différentes parties de la ville ou du pays et de fermer le camp. Bien que le camp[91] soit toujours ouvert, d'importants progrès ont été accomplis en matière de construction de logements sociaux dans le cadre de la stratégie 2011-2015 concernant une solution durable au problème des personnes déplacées et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire au Monténégro et du programme régional de logement[92]. À ce jour, 48 appartements ont été construits dans le secteur du camp de Konik. Cent vingt autres sont en construction et devraient être achevés d'ici le mois d'août 2017. Par ailleurs, des économies budgétaires permettront la construction de 51 appartements supplémentaires pour les résidents du camp de Konik et des alentours, ce qui portera le nombre de familles qui en bénéficient de 120 à 171. Ces 51 appartements devraient être achevés en avril 2018[93], le camp de Konik devant alors être fermé. Des

[88] Il convient de mentionner aussi comme une bonne pratique le « programme de gestion des affaires », mis en œuvre à Podgorica, à Nikšić et à Berane, qui envisageait de constituer des équipes pour suivre les enfants risquant d'abandonner l'école.

[89] Ce poste exige des médiateurs roms qu'ils aient suivi le cycle d'enseignement secondaire pendant trois ans au moins. L'ECRI n'a aucune information sur les autres exigences liées à cette qualification professionnelle.

[90] À ce propos, l'ECRI se félicite de la publication en 2015 du premier dictionnaire monténégrin-romani et romani-monténégrin.

[91] Le camp est divisé en deux zones, appellees Konik I et Konik II. La seconde (Konik II) a déjà été fermée.

[92] Principalement financés dans le cadre du programme IAP (instrument d'aide de préadhésion) 2014-2020 de l'UE.

[93] Programme régional de logement (2016).

programmes de logement similaires ont été mis en place à Nikšić[94], Pljevlja, Berane et Herceg Novi.

70. La délégation de l'ECRI a pu constater sur place les conditions de logement effroyables au camp de Konik et les conditions de vie incomparables dans les nouveaux appartements. Au vu des efforts entrepris, l'ECRI salue la construction d'appartements permettant d'offrir un niveau de vie décent. Elle craint toutefois fortement que cette politique crée une nouvelle forme de ségrégation urbaine. Elle juge essentiel d'adopter des solutions viables à long terme face au problème du logement des Roms afin d'éviter de créer des ghettos et afin de permettre la mobilité entre les quartiers roms et d'autres parties de la ville.

71. L'ECRI recommande aux autorités d'adopter une démarche intégrée face à la question du logement des Roms qui aille au-delà des projets de constructions ; cette démarche devrait inclure les mesures nécessaires à la déségrégation, faciliter l'accès à l'emploi et à l'éducation ainsi que la participation aux activités de la communauté, et assurer la participation des Roms au processus décisionnel en matière d'attribution et de création de logements.

72. L'ECRI note que la loi sur le logement social, promulguée en 2013, reconnaît certes les Roms comme étant un groupe cible prioritaire mais que son application est discutable, car les collectivités locales qui mettent en œuvre les programmes de logement sociaux manquent cruellement de ressources financières et de moyens. Bien que les expulsions forcées soient inhabituelles, des organisations de la société civile indiquent que plus de 170 familles roms vivant dans les villes côtières de Budva, Bar, Tivat, Herceg Novi, Ulcinj et Kotor risquent d'être expulsées à cause d'un problème de propriété foncière entre les parties privées et les collectivités locales ou les sociétés de service public qui emploient les Roms, étant donné que ce sont elles qui ont alloué les baraques dans lesquelles vivent les Roms. L'ECRI encourage les autorités à résoudre ces problèmes au titre de la légalisation des quartiers/structures roms prévue dans la stratégie Roms et de la loi sur la régularisation des établissements informels, adoptée en juillet 2016[95].

73. L'intégration des Roms pâtit en outre d'un accès limité et inégal à l'emploi. Selon un rapport publié en 2015[96], 88 % des Roms sont au chômage (contre 17,5 % de la population générale), exercent une activité dans l'économie informelle, ont des emplois saisonniers ou souvent des emplois d'agents de nettoyage dans les entreprises de services publics. Face à ces domaines d'activité limités, l'ECRI note avec satisfaction les efforts faits par l'agence nationale pour l'emploi afin de renforcer l'accès des Roms au marché du travail, grâce à des programmes professionnels ainsi qu'à des programmes de travaux publics, et d'apporter une aide à l'inscription des Roms dans le cadre des politiques d'emploi actives. Elle note avec intérêt que des subventions ont été créées en 2015[97]. Ces politiques, valables jusqu'à la fin de 2017, dispensent les employeurs de s'acquitter notamment des contributions sociales obligatoires et de l'impôt sur le revenu, mais uniquement s'ils emploient des Roms âgées de plus de 50 ans. Même s'il n'y a aucune donnée sur le nombre de personnes employées dans le cadre de ce régime, l'ECRI doute que ces mesures incitatives auront un effet sur l'autonomisation économique des Roms étant donné que leur espérance de vie est inférieure de 25 ans à celle de la population générale[98] (qui est de 76 ans).

---

[94] Selon les informations communiqués par les autorités, 62 logements ont été construits dans le cadre du Programme régional.

[95] Bien que la loi soit entrée en vigueur le 31 août 2016, son application a été ajournée au 31 juillet 2017.

[96] CEDEM (2015).

[97] Décret sur les subventions à l'emploi de certaines catégories de chômeurs (Journal officiel du Monténégro, nº 80/ 15).

[98] http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9810_file1_roma-inclusion-index-2015-s.pdf

L'ECRI encourage donc les autorités à adopter des mesures incitatives plus compétitives afin d'attirer une main-d'œuvre plus jeune.

74. L'ECRI recommande aux autorités d'accorder des subventions et/ou d'adopter des mesures incitatives dans le cadre des politiques de l'emploi afin d'accroître l'autonomisation économique des jeunes roms.

75. D'après diverses recherches, à cause de l'image négative des Roms et des préjugés profondément ancrés dans la société à leur égard, les réticences à les employer persistent et même ceux qui ont un diplôme universitaire se voient offrir des emplois non qualifiés[99]. L'ECRI considère que les politiques doivent être axées sur le recrutement d'un nombre proportionnel de Roms éduqués dans la fonction publique pour s'assurer qu'ils sont suffisamment représentés. Le fait que seuls trois Roms soient employés comme fonctionnaires et 13 travaillent dans l'une des 23 municipalités du pays montre bien aussi qu'il est urgent d'agir. L'adoption de mesures destinées en particulier à faire intervenir les Roms au niveau des collectivités locales aiderait à briser le cercle vicieux en matière d'emploi et contribuerait à renforcer la confiance entre la population rom et l'État. À cet égard, l'ECRI regrette de devoir constater que la stratégie Roms ne prévoit aucune mesure visant à accroître le taux d'emploi des Roms dans la fonction publique.

76. L'ECRI recommande aux autorités de donner la priorité au recrutement d'un nombre proportionnel de Roms dans la fonction publique et de veiller à ce que ceux-ci bénéficient de conditions de travail aussi stables que les autres fonctionnaires.

- **Réfugiés et migrants**

77. Pour ce qui est des non-nationaux, selon le ministère de l'Intérieur, dix-sept réfugiés reconnus (huit selon le HCR) et huit personnes sous protection subsidiaire résident actuellement au Monténégro. En outre, au Monténégro, la plupart des immigrants sont originaires d'autres pays des Balkans occidentaux. L'ECRI ne connaît aucune politique d'intégration pour l'une ou l'autre de ces catégories de non-nationaux.

II. Thèmes spécifiques au Monténégro

1. Recommandations du 4e cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire

78. Dans sa première recommandation faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, l'ECRI a encouragé les autorités à renforcer les formations initiales et continues dispensées aux membres de la police, aux avocats, aux procureurs et aux juges sur les questions touchant à l'égalité de traitement et à la non-discrimination, sur les dispositions pénales en vigueur pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et sur la façon de reconnaître le mobile raciste d'une infraction. Dans ses conclusions, adoptées le 9 décembre 2014[100], elle notait avec satisfaction que sa recommandation avait été mise en œuvre. Elle renvoie toutefois aux observations et à la recommandation qu'elle a formulées aux paragraphes 34 et 35 du présent rapport.

79. Dans sa seconde recommandation faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, l'ECRI a exhorté les autorités, après des consultations approfondies et ouvertes avec les populations concernées, à trouver des logements aux normes dans la ville ou dans le pays pour les habitants roms, ashkali et égyptiens de Konik et à fermer le camp. Dans les conclusions qu'elle a adoptées le 9 décembre 2014, elle a noté avec regret que sa recommandation n'avait pas été respectée. Elle renvoie à la section sur les politiques d'intégration pour un plus ample examen de la question

[99] Décennie pour l'inclusion des Roms (2005-2015) : 63.

[100] ECRI 2015.

(paragraphes 69 à 71) et en particulier à sa recommandation du paragraphe 71[101].

2. Efficacité du défenseur des droits de l'homme et des libertés (l'médiateur)

80. Divers interlocuteurs ont déclaré que le rôle crucial de le défenseur dans la lutte contre la discrimination avait gagné en visibilité et ils ont salué le dialogue constructif de celui-ci avec la société civile. L'ECRI a déjà fait observer que l'efficacité de le défenseur s'était considérablement améliorée depuis son dernier rapport.

81. D'importants progrès ont été accomplis face au manque continuel de personnel au bureau de le défenseur. L'effectif total qui était prévu dans le règlement intérieur (le Règlement) – 33 personnes – a été recruté et davantage de personnel devrait être embauché en 2017. Le recrutement, en ce compris la publication des postes vacants et l'évaluation des candidats, incombe à l'autorité de gestion des ressources humaines. L'ECRI a appris que même si le défenseur mène les entretiens avec les candidats, le processus de sélection, en particulier la règle des grades en vertu de la loi sur les fonctionnaires[102], restreint sa liberté de nommer son propre personnel et va à l'encontre du paragraphe 2 du principe 5 de la RPG nº 2 de l'ECRI. Selon la loi sur le budget de l'État pour 2017, il n'y a pratiquement pas de ressources financières pour mener des activités de recherche afin de produire et de publier des informations pertinentes destinées à promouvoir la sensibilisation du grand public, comme indiqué dans le principe 3 de la RPG nº 2 de l'ECRI.

82. Malgré l'augmentation des effectifs, l'ECRI considère que le nombre de postes dans les services chargés des questions de droits de l'homme et de lutte contre la discrimination est plutôt limité. Il est particulièrement important d'améliorer les moyens permettant à le défenseur de traiter efficacement les plaintes vu qu'il en reçoit de plus en plus. Selon son rapport annuel de 2015, le défenseur a reçu 83 plaintes cette année-là, soit une augmentation de 34,93 % par rapport à 2014. Selon les dernières statistiques fournies par le défenseur, 96 affaires ont été introduites au premier semestre de 2016. Ces chiffres confirment que la confiance envers l'institution se développe et que celle-ci a une image positive auprès du public. L'ECRI a appris que les recommandations de le défenseur sont presque toujours suivies bien qu'il ne s'agisse pas d'un organe quasi judiciaire. C'est bien la preuve de l'importance accordée à ses décisions, notamment par les institutions publiques et les autorités. Il est donc nécessaire de veiller à ce que le défenseur dispose de moyens suffisants pour remplir sa mission et notamment de s'assurer qu'un suivi de qualité est apporté en temps utile aux cas de discrimination qui lui sont soumis[103].

83. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer encore les moyens dont dispose le défenseur pour accomplir efficacement sa mission de lutte contre la discrimination. Il devrait notamment être libre de nommer son propre personnel et disposer d'un budget suffisant pour embaucher davantage et promouvoir la sensibilisation, y compris la conduite de recherches et les activités sur le terrain.

84. Divers organes ont insisté sur la nécessité de renforcer l'indépendance de le défenseur. En 2011, la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE recommandaient dans leur avis conjoint[104] d'élire le défenseur (et de le révoquer) au Parlement[105] à la majorité qualifiée – et non simple – afin de renforcer son

[101] Ibid.

[102] Notamment article 45.

[103] CE UE 2016 : 64.

[104] Avis conjoint Commission de Venise-BIDDH de l'OSCE sur la loi relative au défenseur des droits de l'homme et des libertés au Monténégro (2011), paragraphes 25 et 26.

[105] Article 92 de la Constitution.

indépendance. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et les Nations Unies avaient exprimé la même préoccupation respectivement en 2014[106] et en 2015[107]. L'ECRI note que les derniers amendements adoptés en 2014 à propos du Bureau de le défenseur ne contiennent aucune disposition relative à ces élections. Elle note par ailleurs qu'en 2016 le défenseur a été accrédité avec le statut B auprès du comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

85. L'ECRI recommande aux autorités de modifier la législation pour ce qui concerne l'élection et la révocation de le défenseur afin de renforcer encore son indépendance et d'assurer la confiance du public en l'institution.

3. Politiques pour combattre la discrimination et l'intolérance envers les personnes LGBT[108]

- Données

86. Il n'y a pas de données officielles sur la taille de la population LGBT au Monténégro. Selon la loi sur la protection des données à caractère personnel, les informations relatives à la question de savoir si une personne est LGBT sont considérées comme des données à caractère personnel et ne peuvent être traitées sans que la personne ait donné son consentement explicite[109]. Toutefois, d'après la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, les données à caractère personnel concernant l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne peuvent être collectées lorsque cela est nécessaire à des fins spécifiques, légales et légitimes. Il est évident qu'il n'est pas possible, sans ces informations, de disposer de bases solides pour élaborer et mettre en œuvre des politiques permettant de répondre à l'intolérance et à la discrimination à l'égard des personnes LGBT.

87. L'ECRI note qu'il existe quelques nouvelles mesures en matière de collecte et d'analyse des données relatives à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Fin 2014, le ministère des Droits de l'homme et des minorités a adopté un *Règlement*[110] en vertu duquel les institutions publiques sont obligées de conserver des preuves de discrimination, notamment pour ces motifs, et de les transmettre à le défenseur. Ces informations servent à établir une section spéciale dans le rapport annuel de le défenseur, qui est soumis au Parlement[111]. L'ECRI a appris que malgré cette obligation, la collecte de données restait problématique et que le défenseur ne recevait pas toujours les informations voulues.

88. La carte *Rainbow Europe* 2016 dressée par l'Association internationale des personnes LGBT (ILGA), qui illustre les législations et les politiques des pays européens garantissant les droits des personnes LGBT, classe le Monténégro à la 20e place sur 49 pays[112]. Bien que le niveau d'acceptation des personnes LGBT et l'attitude générale envers elles dans la société se soient améliorés, la discrimination reposant sur l'orientation sexuelle, les propos négatifs, la violence

[106] CommDH(2014)13 : paragraphe 66-67.

[107] AG ONU (2015, A/HRC/30/38/Add.2, paragraphe 59, 86).

[108] Pour la terminologie, voir les définitions dans Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2011.

[109] Loi sur la protection des données à caractère personnel (Journal officiel du Monténégro 79/ 08 et 70/ 09), articles 9(7) et 13.

[110] Règlement sur le contenu des registres des cas de discrimination qui sont signalés et sur la manière de tenir ces registres (2014). Base juridique de ce règlement : article 33 de la loi sur l'interdiction de la discrimination.

[111] Suivi de la Recommandation CM/Rec (2010)05 : 376.

[112] https://rainbow-europe.org/country-ranking

et le discours de haine sont encore répandus. Dans un sondage d'opinion effectué en 2015, 54 % des personnes LGBT interrogées ont indiqué avoir été verbalement harcelées ou insultées et 49 % avoir été victimes de discrimination[113]. Ce même sondage a révélé que 47 % des personnes interrogées essaieraient d'aider leur fils ou fille à trouver un traitement s'ils découvraient qu'il ou elle était homosexuel(le) tandis que seuls 8 % d'entre elles les accepteraient sans conditions ; 49 % des personnes interrogées ne voteraient pas pour un candidat défendant les droits des personnes LGBT[114].

- **Questions législatives**

89. L'ECRI salue la législation globale du Monténégro sur la non-discrimination, dans laquelle figurent explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre parmi les mobiles interdits (paragraphe 8), ainsi que les dispositions tout aussi spécifiques du Code pénal, notamment l'article 42a, qui fait du motif d'homophobie/transphobie une circonstance aggravante des infractions (paragraphes 3, 6). Elle note que le Code du travail[115] interdit également la discrimination directe et indirecte fondée sur l'orientation sexuelle et « autres caractéristiques personnelles ».

90. Le Code monténégrin de la famille ne prévoit ni le mariage homosexuel ni le partenariat enregistré pour les personnes du même sexe[116]. L'ECRI relève avec satisfaction que la « stratégie 2013-2018 pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBT » contient un plan visant à adopter une loi sur les partenariats enregistrés. En 2015, le groupe de travail composé de toutes les ONG intéressées et le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités a élaboré une proposition[117] mais celle-ci n'a pas été soumise au Parlement. L'ECRI a été informée qu'un nouveau groupe de travail sera mis en place en octobre 2017 en collaboration avec le Conseil de l'Europe pour finaliser le projet de loi. Elle encourage donc les autorités à mettre leur plan à exécution et à adopter un cadre législatif qui permettrait aux couples homosexuels, sans discrimination aucune, de voir leur relation reconnue et protégée afin de remédier aux problèmes concrets qu'ils rencontrent au quotidien.

91. S'agissant de la reconnaissance juridique du genre, les personnes transgenres qui souhaitent se marier ou bénéficier des mêmes droits qui sont accordés aux partenaires cohabitants sont obligées de modifier le marqueur de genre dans les documents officiels[118]. En pratique, ces demandes sont formulées auprès du ministère de l'Intérieur, celui-ci prenant la décision finale en s'appuyant sur la documentation médicale prouvant que la procédure de changement de sexe a été entièrement accomplie[119]. En revanche, le changement de nom n'est pas subordonné au changement de marqueur de genre[120]. Diverses ONG ont déclaré que les personnes transgenres qui ne souhaitent pas procéder à l'entièreté de la procédure de changement de sexe, notamment la chirurgie, ne peuvent pas modifier leurs documents d'identité. L'ECRI appelle l'attention des autorités sur les normes internationales en la matière et la tendance selon laquelle ces changements doivent être rendus possibles sans imposer de mesures, par

[113] ILGA Europe (2016) : 122.

[114] Ibid. 123.

[115] Article 5.

[116] Les articles 12 et 15 du Code de la famille (2007) disposent que le mariage et les partenariats de cohabitation sont « l'union d'un homme et d'une femme ».

[117] Dans le cadre du plan d'action de la stratégie LGBT pour 2015, un projet de loi sur l'union civile a été élaboré (point nº 43).

[118] Articles 6 et 14 de la loi sur les registres de naissances, mariages et décès et article 22 de la loi sur le registre central de la population.

[119] COWI (pas de date), pages 17, 26-27.

[120] D'après l'article 14 de la loi sur le nom, le changement de nom est permis sur demande personnelle faite par un adulte ou, dans le cas d'un mineur, sur demande de son représentant légal.

exemple la chirurgie de changement de sexe, interférant avec le droit des personnes transgenres au respect de la vie privée et de la vie familiale[121].

92. L'ECRI recommande que la législation applicable soit modifiée pour permettre le changement de la mention du sexe dans les documents d'identité, sans qu'il soit exigé de procéder à l'entièreté de la procédure médicale de changement de sexe, notamment la chirurgie.

93. Ni la Constitution ni la loi sur la protection internationale et temporaire des étrangers[122] ne mentionnent explicitement l'orientation sexuelle ou l'identité de genre comme motifs d'asile, mais ils sont pris en compte dans la notion d' « appartenance à un groupe social particulier »[123]. Selon les rapports de diverses ONG, en 2014 le ministère de l'Intérieur a accordé l'asile pour la première fois à un homme homosexuel qui avait fui les persécutions en Iran[124].

- **Promouvoir la tolérance et combattre la discrimination**

94. L'ECRI prend note avec satisfaction de l'adoption de la stratégie LGBT en mai 2013 et des plans d'action connexes[125], qui contiennent des mesures destinées à améliorer le cadre légal et d'orientation dans plusieurs secteurs, notamment l'éducation, les soins de santé, l'application de la loi et l'acceptation sociale.

95. En matière de santé, les personnes transgenres ont le même accès aux services généraux de soins de santé que les autres. L'ECRI note avec satisfaction que depuis 2012 le traitement de conversion sexuelle, en ce compris la psychothérapie, l'hormonothérapie et la chirurgie, est pris en charge par le système national d'assurance maladie à hauteur de 80 %[126]. En 2014, dans le cadre de la stratégie LGBT, des référents ont été nommés au ministère de la Santé et dans tous les organismes de santé publique afin d'améliorer l'accès des personnes LGBT aux soins de santé. En outre, en coopération avec des ONG, un manuel sur les droits des LGBT ainsi que diverses brochures ont été diffusés dans tous les organismes de santé publique et des formations ont été dispensées au personnel.

96. En matière d'éducation, ont été signalés plusieurs cas de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre de la part des autorités scolaires. En avril 2014, le tribunal de première instance de Bar a déclaré, ce qui était une première, qu'un cas de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle s'était produit dans une école[127]. Des recherches indiquent que l'enseignement des droits de l'homme, notamment la non-discrimination par rapport à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, est assez rarement intégré dans les programmes scolaires et que les personnes LGBT sont d'ailleurs très fréquemment victimes de brutalités et de harcèlement dans le milieu scolaire[128]. En 2015 et 2016, le ministère de l'Éducation a mené quelques activités afin d'améliorer

[121] Cour européenne des droits de l'homme 2016 : CdE, CM 2010.

[122] Journal officiel du Monténégro 2/ 17, article 3. La loi entrera en vigueur le 1er janvier 2018.

[123] L'article 23 de la loi reconnaît que l'identité de genre et l'orientation sexuelle peuvent être les caractéristiques d'une catégorie sociale particulière.

[124] ILGA Europe (2015) : 119.

[125] Plans d'action pour 2013, 2014, 2015 et 2016.

[126] Les hôpitaux monténégrins ne pratiquent pas les opérations chirurgicales nécessaires, mais l'ECRI a appris qu'il était prévu qu'ils le fassent dès 2017.

[127] L'affaire avait été portée devant les tribunaux après que l'administration d'une école avait retiré des photos d'une exposition présentée dans ses locaux lorsque l'artiste, homosexuel, avait publiquement annoncé son orientation sexuelle. Le tribunal avait déclaré que la décision de l'école violait la loi sur l'interdiction de la discrimination et ordonné que les photos soient réintégrées dans l'exposition.

[128] D'après une enquête menée en 2013 auprès de 1 599 élèves du secondaire, 63 % des personnes interrogées avaient entendu parler de gens qui avaient été ridiculisés car on supposait qu'ils appartenaient à la communauté LGBT.

l'enseignement des droits de l'homme et de renforcer la culture de la démocratie et la diversité dans les écoles. Le projet, en partenariat avec des ONG, visant à accroître les capacités des psychologues et pédagogues scolaires en matière de soutien aux jeunes LGBT subissant des discriminations a donné quelques bons résultats. L'ECRI note cependant avec regret que les diverses mesures en matière d'éducation prévues dans la stratégie LGBT ne sont pas encore suffisamment mises en œuvre, surtout pour ce qui est de la formation des enseignants du primaire et du secondaire et de l'adaptation des programmes et des manuels scolaires en vue de la prise en compte des questions LGBT[129].

97. L'ECRI recommande aux autorités de mettre en œuvre dans les écoles, aux niveaux appropriés, dans le cadre de la stratégie LGBT que mène le pays et en consultation avec la communauté LGBT, des mesures visant à promouvoir la tolérance et le respect mutuel dans l'enseignement, indépendamment de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Il faudrait en particulier intensifier les efforts de lutte contre le harcèlement des élèves LGBT à l'école et s'attacher tout spécialement à former les enseignants et à réviser les manuels scolaires dans un but de sensibilisation aux questions LGBT.

98. Comme indiqué plus haut, les premières marches des fiertés, organisées à Budva et Podgorica en 2013, ont été émaillées d'incidents violents (paragraphe 43). Les marches de 2014, 2015 et 2016[130] se sont déroulées de manière satisfaisante à Podgorica et la première marche prévue à Nikšić, en 2015, a été interdite trois fois pour des raisons de sécurité[131]. A la suite d'une plainte déposée par une ONG, le défenseur a déclaré qu'il y avait violation de la liberté de réunion puisque la police, qui avait déjà interdit la marche à deux reprises, avait eu suffisamment de temps pour éliminer les risques sécuritaires et veiller à ce que celle-ci se déroule de manière satisfaisante[132].

99. L'ECRI estime que la promotion des droits des personnes LGBT progresse au Monténégro. Des organisations de la société civile indiquent toutefois que le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités, qui coordonne le groupe de travail interministériel[133] chargé de la supervision et du suivi de la stratégie LGBT, manque de personnel expérimenté dans ce domaine[134] et qu'il y a souvent des problèmes en matière d'allocation de crédits pour la mise en œuvre du plan d'action de la stratégie. A ce propos, l'ECRI note avec regret que le groupe de travail ne comprend pas de représentant d'ONG de personnes LGBT à l'inverse du précédent organe interministériel, le Conseil pour la protection contre la discrimination, qui a été dissous au début de 2016. En outre, si elle salue le protocole d'accord signé par quatorze des 23 municipalités du pays en ce qui concerne la promotion de la tolérance à l'égard des personnes LGBT, l'ECRI note que la situation de ces personnes semble être particulièrement difficile à l'échelon local. Il est donc nécessaire d'inclure dans le plan d'action LGBT des mesures plus ciblées ayant une dimension régionale.

---

[129] Selon l'étude d'une ONG, les manuels scolaires monténégrins ne contiennent pas d'éléments négatifs sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre mais ils ignorent avant tout ces questions. Voir A.Saša Zeković (2013) : 14.

[130] La marche des fiertés de 2016 avait été reportée au 17 décembre 2016 à cause du scrutin du 16 octobre 2016.

[131] *Balkan Insight* (2015b) ; intergroupe du Parlement européen 2015. La marche des fiertés n'a pas non plus eu lieu en 2016.

[132] Décision du défenseur nº 425/ 12, 24.12.2015.

[133] Le groupe de travail comprend des représentants des ministères des Droits de l'homme et des Droits des minorités, de l'Education, de la Santé, de la Culture, du Développement durable et du Tourisme, des Affaies étrangères, du Travail et de la Protection sociale, des Sports et de la Direction de la police du ministère de l'Intérieur.

[134] Sur le même thème, voir CE UE 2016 : 65.

100. L'ECRI recommande de charger le groupe de travail interministériel de veiller à la mise en œuvre rapide de l'ensemble des projets prévus dans le plan d'action de la stratégie 2013-2018 pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBT en collaboration étroite et régulière avec les ONG de personnes LGBT. Il faut prévoir un financement suffisant et des mesures ciblées à l'échelon local.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

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

- L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un système permettant de recueillir des données ventilées afin d'avoir une vision cohérente et intégrée des affaires, en consignant les mobiles discriminatoires spécifiques des infractions inspirées par la haine fondée sur la « race » ou à l'encontre des personnes homosexuelles ou transsexuelles (discours de haine et violence) qui sont signalées à la police ainsi que la suite donnée par le système judiciaire ; elle recommande en outre aux autorités de mettre ces données à la disposition du public.

- L'ECRI recommande aux autorités d'institutionnaliser les médiateurs/assistants roms et d'accroître leur nombre aux niveaux de la maternelle et du primaire pour veiller à la scolarisation des enfants et pour réduire le risque d'abandon scolaire.

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

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§7) L'ECRI recommande aux autorités d'aligner le Code pénal sur sa recommandation de politique générale no 7 comme indiqué dans les paragraphes précédents ; il faudrait en particulier (i) qu'elles ajoutent dans tous les textes de droit pénal visant à lutter contre le racisme et l'intolérance les motifs de langue et de nationalité ainsi que d'orientation sexuelle et d'identité de genre, (ii) qu'elles érigent en infractions pénales les injures racistes à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, quel que soit leur domicile, et (iii) qu'elles érigent en infractions pénales la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, dans un but raciste, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations racistes.

2. (§12) L'ECRI recommande aux autorités de modifier la législation anti-discrimination afin de corriger les lacunes énoncées plus haut, conformément à sa RPG no 7, et en particulier i) d'y inclure la discrimination par association, ii) d'introduire une disposition juridique obligeant les autorités publiques à promouvoir l'égalité et à prévenir la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions, iii) d'y inclure l'obligation expresse de veiller à ce que les parties auxquelles les autorités publiques attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination, et iv) de prévoir l'obligation de supprimer le financement public des organisations ou des partis politiques qui promeuvent le racisme.

3. (§16) L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un système permettant de recueillir des données ventilées afin d'avoir une vision cohérente et intégrée des affaires, en consignant les mobiles discriminatoires spécifiques des infractions inspirées par la haine fondée sur la « race » ou à l'encontre des personnes homosexuelles ou transsexuelles (discours de haine et violence) qui sont signalées à la police ainsi que la suite donnée par le système judiciaire ; elle recommande en outre aux autorités de mettre ces données à la disposition du public.

4. (§31) L'ECRI recommande aux autorités d'encourager les médias, sans entraver leur indépendance, à veiller à mieux respecter les normes déontologiques ainsi qu'à dispenser une formation à cet effet. Elle leur recommande aussi de lancer, conjointement avec les organes d'autorégulation des médias, une campagne de sensibilisation en matière de prévention du discours de haine et de lutte contre celui-ci.

5. (§33) L'ECRI recommande d'intensifier le travail de l'unité de cybercriminalité et de lui fournir les ressources techniques et humaines appropriées ainsi que la formation qui lui permettront de lutter contre le discours de haine sur internet.

6. (§35) L'ECRI recommande d'augmenter les activités de formation destinées aux représentants des forces de l'ordre et à la justice en matière d'infractions inspirées par la haine. Ces activités doivent traiter des infractions inspirées par la haine homophobe/transphobe. L'ECRI recommande en outre aux autorités de réaliser une analyse de l'efficacité des formations pour établir dans quelle mesure celles-ci contribuent à ce que les infractions inspirées par la haine soient efficacement repérées, et de procéder au besoin à divers ajustements.

7. (§37) L'ECRI recommande que les autorités examinent avec le chef de l'Église orthodoxe serbe de quelle façon celle-ci pourrait utiliser son autorité morale pour empêcher et combattre le discours de haine, notamment contre les personnes LGBT, et pour s'assurer que ses représentants s'abstiennent de tenir des propos désobligeants.

8. (§49) L'ECRI recommande que la question du mobile raciste et/ou homophobe/transphobe en cas d'incidents violents soit pleinement prise en compte lors de l'enquête, en particulier par la communication d'instructions claires à la police, et de la procédure judiciaire. Elle recommande aussi aux autorités de mettre en place, à l'intention des juges et des procureurs, une formation sur l'application de l'article 42a du Code pénal, qui fait du mobile raciste et homophobe/transphobe une circonstance aggravante.

9. (§56) L'ECRI recommande aux autorités de procéder, tous les ans, en coopération avec la société civile, à une évaluation minutieuse de l'exécution de la stratégie Roms 2016-2020 afin d'en mesurer les effets et d'en redéfinir si nécessaire les paramètres et les objectifs. Elles devraient à ce propos renforcer la collecte des données relatives à l'égalité en ce qui concerne les Roms, notamment en matière d'éducation, d'emploi, de logement et de santé, tout en veillant au respect des principes de confidentialité, d'auto-identification volontaire et de consentement éclairé, comme il est indiqué au paragraphe 14 de la RPG n° 13 sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms.

10. (§58) L'ECRI recommande aux autorités de mettre au point une procédure solide pour le suivi de la mise en œuvre de la stratégie Roms et de faire en sorte ce que celle-ci soit soutenable à long terme en lui allouant des fonds clairement suffisants.

11. (§62) L'ECRI recommande de modifier la loi sur l'aide juridictionnelle pour que les Roms menacés d'apatridie puissent en bénéficier dans le cadre de la procédure de déclaration tardive de naissance.

12. (§67) L'ECRI recommande aux autorités d'institutionnaliser les médiateurs/ assistants roms et d'accroître leur nombre aux niveaux de la maternelle et du primaire pour veiller à la scolarisation des enfants roms et pour réduire le risque d'abandon.

13. (§71) L'ECRI recommande aux autorités d'adopter une démarche intégrée face à la question du logement des Roms qui aille au-delà des projets de constructions ; cette démarche devrait inclure les mesures nécessaires à la déségrégation, faciliter l'accès à l'emploi et à l'éducation ainsi que la participation aux activités de la communauté, et assurer la participation des Roms au processus décisionnel en matière d'attribution et de création de logements.

14. (§74) L'ECRI recommande aux autorités d'accorder des subventions et/ou d'adopter des mesures incitatives dans le cadre des politiques de l'emploi afin d'accroître l'autonomisation économique des jeunes roms.

15. (§76) L'ECRI recommande aux autorités de donner la priorité au recrutement d'un nombre proportionnel de Roms dans la fonction publique et de veiller à ce que ceux-ci bénéficient de conditions de travail aussi stables que les autres fonctionnaires.

16. (§83) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer encore les moyens dont dispose le défenseur pour accomplir efficacement sa mission de lutte contre la discrimination. Il devrait notamment être libre de nommer son propre personnel et disposer d'un budget suffisant pour embaucher davantage et promouvoir la sensibilisation, y compris la conduite de recherches et les activités sur le terrain.

17. (§85) L'ECRI recommande aux autorités de modifier la législation pour ce qui concerne l'élection et la révocation de le défenseur afin de renforcer encore son indépendance et d'assurer la confiance du public en l'institution.

18. (§92) L'ECRI recommande que la législation applicable soit modifiée pour permettre le changement de la mention du sexe dans les documents d'identité,

sans qu'il soit exigé de procéder à l'entièreté de la procédure médicale de changement de sexe, notamment la chirurgie.

19. (§97) L'ECRI recommande aux autorités de mettre en œuvre dans les écoles, aux niveaux appropriés, dans le cadre de la stratégie LGBT que mène le pays et en consultation avec la communauté LGBT, des mesures visant à promouvoir la tolérance et le respect mutuel dans l'enseignement, indépendamment de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Il faudrait en particulier intensifier les efforts de lutte contre le harcèlement des élèves LGBT à l'école et s'attacher tout spécialement à former les enseignants et à réviser les manuels scolaires dans un but de sensibilisation aux questions LGBT.

20. (§100) L'ECRI recommande de charger le groupe de travail interministériel de veiller à la mise en œuvre rapide de l'ensemble des projets prévus dans le plan d'action de la stratégie 2013-2018 pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBT en collaboration étroite et régulière avec les ONG de personnes LGBT. Il faut prévoir un financement suffisant et des mesures ciblées à l'échelon local.

BIBLIOGRAPHIE

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

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

1. ECRI (2015), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées au Monténégro, CRI(2015)7.
2. ECRI (2012a), Rapport sur le Monténégro, CRI(2012)5.
3. ECRI (1996), Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
4. ECRI (1997), Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, CRI(97)36.
5. ECRI (1998a), Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
6. ECRI (1998b), Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
7. ECRI (2000), Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2000)21.
8. ECRI (2001), Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
9. ECRI (2003), Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8.
10. ECRI (2004a), Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
11. ECRI (2004b), Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, CRI(2004)37.
12. ECRI (2007a), Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
13. ECRI (2007b), Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
14. ECRI (2009), Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
15. ECRI (2011), Recommandation de politique générale n° 13 : La lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37.
16. ECRI (2012b), Recommandation de politique générale n° 14 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
17. ECRI (2016a), Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI : La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
18. ECRI (2016b), Recommandation de politique générale n° 16 de l'ECRI sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.

Autres sources

19. AlJazeera English (2013, October 20), Montenegro's gay pride march sparks violence, http://www.aljazeera.com/news/europe/2013/10/montenegro-gay-pride-march-sparks-violence-20131020132010789429.html
20. Amnesty International (2014), Montenegro: Submission to the United Nations Human Rights Committee, 112th Session.
21. Balkan Insight (2014a, October 27). Gay Montenegrins Face Workplace Discrimination, http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-s-gay-persons-face-discrimination-in-workplace.

22. Balkan Insight (2014b, December 3), Montenegro Prosecution Charges Tabloid With Hate Speech, http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-s-prosecution-sues-informer-for-hate-speech.
23. Balkan Insight (2015a, March 26), Montenegro Fines 'Informer' Editor For Hate Speech, http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-court-convicts-tabloid-editor-of-hate-speech.
24. Balkan Insight, (2015b, April 13), Montenegro Faces Hard Choices Over Sports Violence, http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-faces-hard-choices-over-sports-violence.
25. Balkan Insight (2015c, May 7), Gay Anger in Montenegro over Banned March, http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegrin-rights-groups-protest-over-new-gay-march-ban.
26. Balkan Insight (2015d, May 29), Montenegro Jails Three for Abusing Gay Activist, http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-jails-three-for-gay-activist-assault.
27. Balkan Insight (2016, April 25), New Media Ethics Code Welcomed in Montenegro, http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegrin-media-approve-new-code-of-ethics-04-22-2016.
28. Centre for Democracy and Human Rights (CEDEM) (2015) Employment of male and female members of Roma community in Montenegro - Legislation, employers' views, good practice.
29. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) (2015), Le respect des obligations et engagements du Monténégro – rapport.
30. Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) (2014), Deuxième Avis sur Monténégro, ACFC/OP/II (2013)002.
31. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres of Ministers (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.
32. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011), La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, 2ème édition.
33. Conseil de l'Europe, Comité directeur pour les droits de l'homme (2013), Suivi de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, Réponses des États membres, CDDH(2013)004FIN, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/others_issues/lgbt/Questionnaire/CDDH(2013)004_FIN.pdf.
34. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2014), Report by Nils Muižnieks following his visit to Montenegro from 17 to 20 March 2014, CommDH(2014)13.
35. Council of Europe, Directorate General of Human Rights and Rule of Law (2013), Opinion of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law Human Rights Policy and Development Department on the draft Law on the amendments of the Law on Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro.
36. Council of Europe, Venice Commission and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) - Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2011), Joint opinion on the law on the protector of human rights and freedoms of Montenegro by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, CDL-AD(2011)034, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)034-e.
37. Cour Européenne des droits de l'homme (2015), Fiche thématique – Identité de genre.
38. COWI/The Danish Human Rights Institute (2011), Gorjanc Prelevic, T., Study on Homophobia, Transphobia and Discrimination on grounds of Sexual orientation and Gender Identity, Legal Report: Montenegro, http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/MontenegroLegal_E.pdf
39. Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation (2014), Civil Society Monitoring on the Implementation of the National Roma Integration Strategy and Decade Action Plan in Montenegro in 2012 and 2013.

40. European Union (EU), European Commission (EC) (2014), Montenegro Progress Report, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf.
41. EU, EC (2016), Montenegro 2016 Report, SWD(2016)360 final, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.
42. EU, EC (2016, 27 June), Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on effective Roma Integration measures in Member States.
43. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (European Equality Law Network-EELN) (2015), Country report on Non-discrimination, Montenegro, 2015.
44. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (European Equality Law Network-EELN) (2016), Country report on Non-discrimination, Montenegro, 2016.
45. European Parliament (2016), Resolution of 10 March 2016 on the 2015 report on Montenegro, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0092+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN.
46. Government of Montenegro (2012, November 7), Council for Protection against Discrimination strongly condemns hate speech, violence against LGBT advocates, http://www.gov.me/en/news/117570/Council-for-Protection-against-Discrimination-strongly-condemns.html.
47. Government of Montenegro (2013, July 23), Government of Montenegro strongly condemns hate speech against LGBT population and other vulnerable groups, http://www.gov.me/en/news/129997/Government-of-Montenegro-strongly-condemns-hate-speech-against-LGBT-population-and-other-vulnerable-groups.html.
48. Government of Montenegro, (2015a), UPR, Mid-Term report of Montenegro on the implementation of recommendations received during the second cycle of Universal Periodic Review, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session15/ME/Montenegro2ndCycle.pdf.
49. Government of Montenegro (2015b), Report on the implementation of the Strategy for improving the position of Roma and Egyptians in Montenegro 2012-2016 for 2014.
50. Government of Montenegro, Ministry for Human and Minority Rights (2014, November 28), The Rulebook on the content and manner of keeping separate records on cases of reported discrimination http://www.mmp.gov.me/biblioteka/pravilnici.
51. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)-Europe (2014), Annual Review, http://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/annual_review_2014_web_version.pdf.
52. ILGA Europe (2015), Annual Review, http://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/01_full_annual_review_updated.pdf.
53. ILGA Europe (2016), Annual Review, http://www.ilga-europe.org/sites/default/files/2016/full_annual_review.pdf.
54. Laković, M. et Saša Zeković, A. (2015), Strategic Litigation on sexual orientation discrimination in Montenegro: from principles to practice.
55. Le Courrier des Balkans (2015, April 6), Après les violences du match contre la Russie, le chef des ultras du Monténégro s'explique, http://balkans.courriers.info/article26951.html.
56. Montenegro Media Institute (2013), Online Hate Speech, Montenegro country report, EU-UNESCO Project: Media Accountability in South-East Europe.
57. National Democratic Institute (NDI), Public Opinion Poll in the Balkans on LGBTI Communities (2015), available at http://fr.slideshare.net/NDIdemocracy/ndi-public-opinion-poll-in-the-balkans-on-lgbti-communities.
58. Nations Unies, Comité des droits de l'homme (2014), Observations finales concernant le rapport initial du Monténégro, CCPR/C/MNE/CO/1.

59. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (2011), CEDAW/C/MNE/CO/1.
60. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2014), Observations finales concernant les deuxième et troisième rapports du Monténégro soumis en un seul document, CERD/C/MNE/CO/2-3.
61. Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2014), Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue, Mission au Monténégro, A/HRC/26/20/Add.1.
62. OSCE-ODIHR, Hate Crime Reporting: Montenegro, available at: http://hatecrime.osce.org/montenegro.
63. OSCE (2012), Montenegro Early Parliamentary Elections 14 October 2012, Final Report, http://www.osce.org/odihr/97940?download=true.
64. OSCE (2013, November 29), ODIHR trains Montenegrin police in recognizing and investigating hate crimes http://www.osce.org/odihr/109084.
65. OSCE (2017), Montenegro Parliamentary Elections 2016, Final Report, http://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/295511?download=true.
66. Rakočević, K. et al. (2016), The acceptance of LGBT people in Montenegro: Barriers, Challenges and Experiences, LGBT Forum Progress.
67. Roma Times (2016, May 20), The thugs who beat up the minor Roma boy in Podgorica are arrested, http://romatimes.news/index.php/en-us/nevipena/121-nevipe/974-the-thugs-who-beat-up-the-minor-roma-boy-in-podgorica-are-arrested.
68. Sarajevo Open Centre (2015), The Effect of EU Integration Process on Human Rights of LGBT People in Slovenia, Croatia and Montenegro, http://soc.ba/site/wp-content/uploads/2015/05/EU-integracije_eng_web.pdf.
69. Saša Zeković, A. (2013), Montenegrin educational policy and sexual orientation: representation of LGBT topics in school curricula and textbooks, Centre for Civic Education/LGBT Forum Progress, http://media.lgbtprogres.me/2011/03/LGBT-analyses-ENG-11.pdf.
70. Saša Zeković, A. et al (2014), Myths and Stereotypes: Violence and Hate Speech towards LGBT Persons, available at http://media.lgbtprogres.me/2014/05/Myths-and-stereotypes-eng.pdf.
71. Saveljic, M. et al. (2016), Legal protection of LGBT Persons: Role and Actions of the Prosecutor's Office, Podgorica, http://media.lgbtprogres.me/2016/09/legal-protection-web.pd.
72. Statistical Office of Montenegro (MONSTAT) and UNICEF (2014), 2013 Montenegro Multiple Indicator Cluster Survey and 2013 Montenegro Roma Settlements Multiple Indicator Cluster Survey, Final Report.
73. The European Parliament's Intergroup on LGBTI Rights (2015, September 18), Montenegrin Police bans Nikšić Pride for third time this year, http://www.lgbt-ep.eu/press-releases/montenegrin-police-bans-niksic-pride-for-third-time-this-year/.
74. The Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro (Ombudsman) (2014), Annual Report.
75. The Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro (Ombudsman) (2015), Annual Report.
76. UNHCR (2016), Representation in Montenegro, Montenegro Factsheet.
77. UNICEF (2014), Study on investing in early childhood education in Montenegro.
78. United Nations, Human Rights Council (2015), Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Mission to Montenegro, A/HRC/30/38/Add.2.
79. U.S. Department of State, Bureau of Diplomatic Security (OSAC) (2016), Montenegro 2016 Crime and Safety Report.
80. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2016), International Religious Freedom Report – Montenegro, https://2009-2017.state.gov/documents/organization/238626.pdf.

81. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2016), Montenegro 2015 Human Rights Report, http://www.state.gov/documents/organization/253093.pdf.