

RAPPORT DE L'ECRI SUR LE MONTÉNÉGRO

(sixième cycle de monitoring)



Adopté le 1 juillet 2025

Publié le 28 octobre 2025

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	4
RÉSUMÉ	5
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	7
<i>I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS.....</i>	7
A. ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ	7
B. ÉDUCATION INCLUSIVE.....	7
C. PERSONNES IMMIGRÉES EN SITUATION IRRÉGULIÈRE	9
D. ÉGALITÉ DES PERSONNES LGBTI.....	9
<i>II. DISCOURS DE HAINE.....</i>	12
A. DISCOURS DE HAINE	12
B. VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE.....	14
<i>III. INTÉGRATION</i>	17
A. PERSONNES REFUGIÉES ET BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE OU TEMPORAIRE.....	17
B. PERSONNES ROMS ET ÉGYPTIENNES	18
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE.....	25
LISTE DES RECOMMANDATIONS	26
BIBLIOGRAPHIE	28

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 humains spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la citoyenneté, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle est composée de membres indépendants et impartiaux, désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des États 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 États membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans. 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 2007, ceux du quatrième cycle au début de 2014 et ceux du cinquième cycle à la fin de 2019. Les travaux du sixième cycle ont débuté fin 2018.

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. À 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 sixième cycle sont centrés sur trois thèmes communs à tous les États membres : (1) Égalité effective et accès aux droits, (2) Discours de haine et violence motivée par la haine, et (3) Intégration et inclusion, et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux.

Dans le cadre du sixième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations spécifiques 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 deux recommandations.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire expresse, il rend compte de la situation en date du 19 mars 2025. En principe, 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 rapport du cinquième cycle de l'ECRI le 20 juin 2017, des progrès ont été réalisés et de bonnes pratiques ont été développées dans un certain nombre de domaines.

Le Bureau des services éducatifs du gouvernement, en collaboration avec ses partenaires, organise des séminaires annuels qui abordent des sujets tels que le multiculturalisme et l'éducation inclusive. Depuis 2019, plus de 200 enseignants ont participé à ces événements qui font partie de la formation continue obligatoire.

Des échanges entre lycées, auxquels ont participé des élèves de 17 et 18 ans, ont eu lieu entre les régions et les communes du Monténégro, qui comptent des populations ethniques, linguistiques et religieuses différentes. Ces rencontres ont été jugées très utiles pour sensibiliser les adolescents à la diversité présente dans le pays et promouvoir la tolérance.

Les autorités ont élaboré et adopté la Stratégie pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBTI au Monténégro pour la période 2019-2023, puis, en juin 2024, elles ont adopté le nouveau Document stratégique pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBTI au Monténégro pour 2024-2028. En 2020, les autorités ont également créé une nouvelle unité en charge des droits des personnes LGBTI au sein du ministère des Droits humains et des minorités.

En 2020, le Parlement a adopté la loi sur le partenariat de vie entre personnes de même sexe. Les autorités sont en train de rédiger une nouvelle loi sur la reconnaissance légale du genre pour adoption par le Parlement. Selon les autorités, le processus tient compte de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme afin de garantir que la loi y soit pleinement conforme. Il est prévu de ne pas exiger d'intervention chirurgicale ou autre intervention médicale.

Le Monténégro a continué à mettre en œuvre la formation du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE contre les crimes de haine à l'intention des forces de l'ordre (TAHCLE). En outre, en 2023, le pays a modifié sa législation pour y inclure les actes publics de provocation ou d'incitation à la haine raciale et religieuse.

Pour ce qui est de l'intégration et de l'inclusion des Roms et des Égyptiens, les autorités ont informé l'ECRI de l'augmentation du nombre

d'enfants de ces communautés inscrits dans les établissements préscolaires et primaires.

L'ECRI se félicite de ces évolutions positives survenues au Monténégro. Toutefois, malgré les progrès accomplis, certaines questions sont préoccupantes.

Le Défenseur des droits humains et des libertés (ombudsman) n'est toujours pas totalement indépendant dans la prise de décisions financières et de recrutement de ses ressources humaines.

L'ECRI note que les établissements scolaires n'ont pas encore tous obtenu d'assistants pour la prévention du vandalisme et de la violence, qui auront également pour tâche de prévenir et de combattre toutes les formes de harcèlement et de discrimination.

Les modifications de la législation et la réglementation nécessaires à la pleine application de la nouvelle loi sur les partenariats entre personnes de même sexe n'ont pas encore été entièrement adoptées.

Le discours de haine raciste, bien qu'il ne soit pas un phénomène répandu au Monténégro, existerait toujours. Les principales cibles seraient les membres de groupes ethniques historiques (par exemple, les Albanais, les Bosniaques, les Serbes). Ce discours de haine est très souvent influencé par les incidents qui se produisent dans la région au sens large, ainsi que par les débats controversés suscités par les événements historiques et leur commémoration, et vise aussi fréquemment les identités religieuses.

Le discours de haine contre les personnes LGBTI serait fréquent depuis le dernier rapport de l'ECRI sur le Monténégro. La condamnation publique du discours de haine raciste et anti-LGBTI et le contre-discours à ce sujet semblent rares. La violence raciste et anti-LGBTI, en particulier les actes de vandalisme, continue également de poser problème.

Dans le domaine de l'intégration et de l'inclusion des Roms et des Égyptiens, les résultats scolaires restent faibles et le taux d'achèvement des études secondaires n'est que de 14 %. Cette situation a également de graves conséquences sur l'emploi : en 2020, une enquête a révélé qu'environ 70 % des Roms et des Égyptiens étaient au chômage. Dans le domaine des soins de santé, il existe un écart important en termes d'espérance de vie entre Roms et Égyptiens et la population générale. La situation du logement

dans les zones d'habitation informelles resterait également très précaire et difficile pour de nombreux membres de ces communautés.

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

L'ECRI recommande en priorité aux autorités de garantir la pleine indépendance du Défenseur des droits humains et des libertés (ombudsman), en particulier en ce qui concerne le recrutement de ses ressources humaines et sa gestion financière, comme le demande la Recommandation de politique générale no 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national.*

L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre et d'étendre les échanges scolaires au sein du pays afin de faciliter les rencontres et les contacts entre élèves appartenant à des communautés ethniques, linguistiques ou religieuses historiques différentes. Elles devraient y associer des communautés religieuses susceptibles de faciliter les visites de groupes scolaires dans des lieux de culte afin de promouvoir la tolérance et le respect de la diversité.

L'ECRI recommande aux autorités de mener sans tarder à terme la modification de la législation existante et l'adoption de la réglementation nécessaire afférentes à la loi sur le partenariat de vie des personnes de même sexe (2020).

L'ECRI recommande aux autorités d'inciter les responsables politiques et les membres du gouvernement en position d'autorité à condamner activement le discours de haine raciste et anti-LGBTI et à pratiquer le contre-discours. Elles devraient en outre inviter d'autres parties de la société à réagir de même, y compris les personnalités en vue dans les domaines de la

culture, de la religion, des affaires, des médias et des sports. Elles devraient pour cela s'inspirer de la Recommandation de politique générale no 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et de la recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine.

L'ECRI recommande aux autorités de réactiver pleinement la cellule de liaison LGBTI de la police nationale, d'envisager la création de cellules ou de postes similaires chargés d'atteindre d'autres communautés touchées par la violence motivée par la haine, et de veiller à ce que le personnel de ces cellules bénéficie de la formation nécessaire.

L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures énergiques et efficaces pour garantir l'égalité de traitement et l'inclusion des personnes roms et égyptiennes dans le domaine de la santé, notamment : i) en résorbant au plus vite l'écart d'espérance de vie entre eux et le reste de la population ; ii) en augmentant sensiblement le nombre des médiatrices et médiateurs de santé travaillant dans les communautés roms et égyptiennes ; iii) en faisant en sorte qu'il n'y ait pas de discrimination à l'encontre des personnes roms et égyptiennes dans les établissements de santé, notamment en rappelant régulièrement à l'ensemble du personnel de santé son obligation de fournir à toute personne le traitement dont elle a besoin, quelle que soit son origine nationale ou ethnique, et en formant l'ensemble du personnel de ces établissements à la lutte contre l'antitsiganisme et la discrimination qui y est associée dans les soins de santé.

L'ECRI recommande en priorité aux autorités d'achever l'enregistrement de toutes les personnes roms et égyptiennes (ou s'identifiant comme ashkalies) déplacées du Kosovo*¹ et présentes au Monténégro, et celui de leurs enfants.*

^{1*} Toutes les références au Kosovo, que ce soit au territoire, aux institutions ou à la population, faites dans le présent document doivent être entendues comme étant pleinement conformes à la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

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

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS

A. Organismes de promotion de l'égalité¹

1. Le Défenseur des droits humains et des libertés (ombudsman) créé en décembre 2003 est l'organisme national de promotion de l'égalité. La loi de 2011 sur le défenseur des droits et des libertés le définit comme un dispositif institutionnel de protection contre la discrimination. Ses compétences ont été étendues par les modifications apportées au texte en 2014, comme l'avait constaté avec satisfaction l'ECRI dans son rapport du cinquième cycle sur le Monténégro².
2. Pour ce qui est de son indépendance, aucune ingérence politique dans ses travaux n'a été portée à la connaissance de l'ECRI. Mais son indépendance organisationnelle et opérationnelle reste quelque peu limitée³. L'ECRI avait déjà observé dans son précédent rapport qu'il n'était toujours pas entièrement libre du choix de son personnel du fait que c'était toujours l'autorité gouvernementale de gestion des ressources humaines qui en assurait le recrutement (publication des vacances de postes et évaluation des candidatures)⁴. Le mode de sélection, en particulier les règles de classement dans la grille définie dans la loi sur la fonction publique, restreint sa marge de manœuvre en la matière. Ce problème persiste.
3. L'ombudsman n'est pas non plus tout à fait indépendant sur le plan financier : ses dépenses budgétaires doivent être approuvées par le ministère des Finances, qui valide ses dépenses mensuelles non salariales. Selon les informations qu'a reçues l'ECRI de l'ombudsman, cela le freine particulièrement dans son travail au cours des deux mois précédant les élections, en raison du gel de fait des budgets et du recrutement imposé à la plupart des organismes publics.
4. Les restrictions ci-dessus ne valent pas pour toutes les entités publiques : plusieurs, comme les tribunaux, le Parlement national ou certaines agences de régulation, bénéficient de dérogations. L'ECRI ne voit pas pourquoi ce ne pourrait être le cas pour l'ombudsman, de sorte que son indépendance soit totale en matière de recrutement et de gestion financière. Les autorités ont d'ailleurs indiqué à l'ECRI à ce sujet qu'une révision de la loi actuelle sur le défenseur des droits humains et des libertés (ombudsman) a commencé à l'automne 2024. L'ECRI voit là une excellente occasion de remédier à l'insuffisance d'indépendance de l'ombudsman.
5. L'ECRI recommande en priorité aux autorités de garantir la pleine indépendance du Défenseur des droits humains et des libertés (ombudsman), en particulier en ce qui concerne le recrutement de ses ressources humaines et sa gestion financière, comme le demande la Recommandation de politique générale n° 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national.

B. Éducation inclusive

6. Le Bureau des services d'éducation du gouvernement et d'autres organismes intervenant dans la formation du personnel enseignant organisent chaque année des séminaires où sont abordés le multiculturalisme et l'éducation inclusive à l'école. Depuis 2019, plus de 200 enseignantes et enseignants y ont participé dans le cadre de leur formation continue obligatoire. L'ECRI encourage les autorités à poursuivre et à développer encore ces activités visant à améliorer les

¹ La dénomination « organes nationaux spécialisés » a été remplacée par « organismes de promotion de l'égalité » dans la version révisée de la RPG n° 2, publiée le 27 février 2018.

² Loi sur le défenseur des droits humains et des libertés, Journal officiel n° 18/14. Voir aussi ECRI 2017, paragraphes 80 et suivants.

³ Voir également la RPG n° 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité, 2018, paragraphe 27.

⁴ ECRI 2017, paragraphe 81.

compétences du personnel enseignant par une meilleure formation initiale et continue.

7. Les autorités ont par ailleurs informé l'ECRI que l'éducation pour et sur les droits humains est obligatoire dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire : c'est un sujet transversal, traité dans la tranche à contenus ouverts et souples de 10 % à 20 % des programmes scolaires. La manière dont il est intégré dans les matières figure dans l'évaluation du personnel enseignant. Trois formations à ce sujet ont été organisées ces dernières années dans des communes bilingues⁵ où la question semblait revêtir une importance particulière en raison de la diversité ethnique et linguistique du lieu. L'ECRI encourage les autorités à s'appuyer sur cette initiative pour fournir à l'ensemble du personnel enseignant une formation adaptée afin de les préparer à éduquer et à répondre aux besoins des élèves issus de différents groupes.
8. La communauté juive est souvent invitée pour des présentations dans les écoles à l'occasion des commémorations de l'Holocauste, notamment le 27 janvier de chaque année⁶. On peut s'en féliciter. Mais des interlocuteurs de l'ECRI ont indiqué à sa délégation, lors de sa visite de 2024 au Monténégro, qu'un traitement plus approfondi du sujet dans les manuels scolaires serait souhaitable, et constituerait une bonne base de renforcement de l'enseignement des droits humains en général. L'ECRI a appris à ce propos que le gouvernement envisage depuis un certain temps déjà que le Monténégro adhère à l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA), mais que ce n'était pas encore chose faite. Elle encourage vivement les autorités à le faire, à tirer parti des compétences de l'IHRA et du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'enseignement de l'Holocauste, et à s'inspirer de la Recommandation CM/Rec(2022)5 du Comité des Ministres aux États membres relative à la transmission de la mémoire de la Shoah et à la prévention des crimes contre l'humanité ; la recommandation aborde aussi le génocide et la persécution nazis des Roms, qui s'inscrivent dans une tradition d'antitsiganisme en Europe.
9. Plusieurs organisations de la société civile ont évoqué une **pratique prometteuse** d'échanges d'élèves de 17 et 18 ans entre régions et communes du Monténégro aux populations présentant des différences historiques sur le plan ethnique, linguistique et religieux. Ces rencontres auraient beaucoup favorisé chez ces adolescents la tolérance et la prise de conscience de la diversité du pays. Des échanges comparables pourraient aussi s'appuyer sur des communautés religieuses qui faciliteraient les visites de groupes scolaires dans des lieux de culte, aidant ainsi les jeunes à connaître et à apprécier les diverses identités religieuses (et les identités ethniques qui leur sont souvent associées dans le pays), et à les percevoir comme un patrimoine culturel partagé par tous les habitants du Monténégro et non comme une ligne de fracture identitaire susceptible d'engendrer des antagonismes.
10. L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre et d'étendre les échanges scolaires au sein du pays afin de faciliter les rencontres et les contacts entre élèves appartenant à des communautés ethniques, linguistiques ou religieuses historiques différentes. Elles devraient y associer des communautés religieuses susceptibles de faciliter les visites de groupes scolaires dans des lieux de culte afin de promouvoir la tolérance et le respect de la diversité.
11. En ce qui concerne le harcèlement et l'intimidation racistes et LGBTI-phobes à l'école, l'ECRI a appris que tous les établissements scolaires du pays devraient se voir affecter à partir de 2024 des assistantes et assistants dont la mission serait de prévenir le vandalisme et la violence, mais aussi de prévenir et combattre toutes

⁵ Voir aussi : Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Rapport du Comité d'experts présenté au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en application de l'article 16 de la Charte — Cinquième rapport — Monténégro, 2020, 11-15.

⁶ L'Assemblée générale des Nations unies a dédié le 27 janvier à la mémoire des victimes de l'Holocauste.

les formes de harcèlement et de discrimination. Elle observe que ce n'est pas encore partout chose faite ; les autorités lui ont expliqué que les établissements qu'elles considèrent comme les plus problématiques ont été pourvus en premier. L'ECRI ne doute pas que ce programme couvrira bientôt tous les établissements, et invite plus généralement les autorités à s'inspirer de sa Recommandation de politique générale n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire lorsqu'elles concevront de nouvelles mesures de prévention des manifestations de racisme et d'intolérance, et d'encouragement de l'éducation inclusive.

C. Personnes immigrées en situation irrégulière

12. Le Monténégro est un pays de transit sur la route migratoire des Balkans. La plupart des migrants et migrantes en situation irrégulière ne font que le traverser pour se rendre en Europe occidentale. Les autorités ont introduit en 2018 la « déclaration d'intention de demande d'asile », valable deux semaines, première étape de la procédure d'asile précédant la demande formelle⁷. Le nombre des demandes formelles est en général très bas par rapport à celui des déclarations initiales. En 2021, par exemple, seules 272 (8,2 %) en ont déposé une sur les 3 336 personnes ayant déclaré leur intention initiale. Les proportions avaient été plus faibles encore en 2022 (175 sur 8 326, soit 2,1 %), et en 2023 (145 sur 4 973, soit 2,9 %)⁸. La personne concernée n'est plus considérée comme en séjour irrégulier dans le pays pendant les deux semaines de validité de sa déclaration⁹.
13. Les personnes roms et égyptiennes (ainsi que certaines qui s'identifieraient comme ashkalies) déplacées du Kosovo^{*10} sont un cas particulier de groupes depuis longtemps déjà en situation irrégulière dans le pays. La section III.B du présent rapport leur est consacrée.
14. Une situation irrégulière, a-t-il été dit à l'ECRI, ne fait pas obstacle à l'inscription à l'école, et l'administration des établissements trouve d'habitude des solutions pragmatiques. Mais il se pourrait que les enfants concernés ne puissent pas recevoir le certificat usuel de fin d'année. Les soins de santé d'urgence semblent assurés quel que soit le statut migratoire de la personne. L'ECRI n'a pas connaissance d'autres « pare-feux » proposés dans sa Recommandation de politique générale n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination ; elle invite les autorités à s'inspirer désormais de ce document dans leurs politiques relatives à ce groupe.

D. Égalité des personnes LGBTI¹¹

15. Les autorités ont dit à l'ECRI être conscientes de la nécessité de promouvoir l'égalité des personnes LGBTI et de prévenir et combattre la discrimination envers elles. Le ministère des Droits humains et des Minorités est l'entité gouvernementale cheffe de file en la matière, et aurait créé en 2020 en son sein une cellule chargée des droits des personnes LGBTI. L'ECRI constate que l'égalité de ce groupe a effectivement beaucoup progressé au Monténégro depuis son précédent rapport. Des organisations de personnes LGBTI et d'autres ONG sont associées à la préparation des politiques nationales et des cadres législatifs et stratégiques au sein des groupes de travail concernés. Certaines insuffisances subsistent toutefois, et il y a encore à faire dans ce domaine.

⁷ HCR (1^{er} juillet 2024) *Protection Brief — refugees and asylum seekers in Montenegro*.

⁸ *Ibidem*, graphique n° 5.

⁹ Voir ECRI (2016), Recommandation de politique générale n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, 5.

¹⁰ * Toutes les références au Kosovo, que ce soit au territoire, aux institutions ou à la population, faites dans le présent document doivent être entendues comme étant pleinement conformes à la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

¹¹ Pour la terminologie, voir les définitions dans Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2011.

16. Les autorités ont préparé et adopté en mars 2019 leur stratégie 2019-2023 d'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBTI au Monténégro, avec le concours des groupes de la société civile concernés et l'appui de partenaires internationaux¹². La stratégie définit trois grands buts : meilleure acceptation sociale des personnes LGBTI, amélioration du cadre normatif et de la protection des droits des personnes LGBTI, et meilleur accès de ce groupe au travail, aux services et à l'assistance. Ils ont été flanqués de 15 objectifs opérationnels couvrant une série de domaines, ce qui devait faciliter la mise en œuvre et permettre de la mesurer. À l'expiration de la stratégie, une évaluation réalisée avec l'appui d'experts du Conseil de l'Europe a montré que certains indicateurs étaient dépourvus de valeur clairement définie, voire qu'ils n'avaient manifestement pas été quantifiés. Pour aucun d'entre eux n'avaient été définies de sources de données sur la base desquelles fonder le contrôle de réalisation¹³. Il en est ressorti qu'un seul des objectifs opérationnels avait été totalement atteint, et que quatre l'avaient été partiellement. La stratégie n'avait donc pas réalisé ses buts, en particulier en ce qui concernait l'acceptation sociale des personnes LGBTI et leur accès à l'emploi, aux services et à l'assistance¹⁴.
17. Ces problèmes perdurent malgré les efforts déployés par le gouvernement pour améliorer la situation des personnes LGBTI dans le pays, et l'attitude du public à l'égard de ce groupe ne s'est pas améliorée. Bien au contraire, une enquête de 2022 a révélé que l'orientation sexuelle est la seule catégorie dans laquelle la discrimination s'est *nettement intensifiée* par rapport à 2010 : la perception globale de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle serait en moyenne et dans tous les domaines de la vie de la société en progression de cinq points, mais celle de tous les autres groupes en recul, en stagnation ou en très légère augmentation¹⁵. Des activistes LGBTI et d'autres voix au sein de la société civile ont également fait part à l'ECRI d'impressions similaires concernant l'attitude généralement négative observée dans le pays à l'égard de l'homosexualité et des personnes LGBTI. Il semble nécessaire de continuer à sensibiliser le public à l'égalité des personnes LGBTI.
18. Une nouvelle stratégie 2024-2028 d'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBTI au Monténégro a été adoptée en juin 2024. Là encore, le Conseil de l'Europe a apporté son assistance à ce travail. Des ONG LGBTI ont indiqué à l'ECRI qu'elles trouvaient la nouvelle stratégie plus réaliste et dotée d'indicateurs mesurables. Selon elles, la précédente comptait d'ailleurs trop sur les ONG, qui n'avaient pas toujours les capacités nécessaires pour la réaliser.
19. L'ECRI recommande aux autorités d'assurer la pleine mise en œuvre de la stratégie 2024-2028 d'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBTI au Monténégro. Elles devraient en particulier fournir le financement nécessaire pour la réalisation de toutes les actions envisagées, et renforcer les capacités des organismes publics concernés à tous les niveaux (local et national) ainsi que celles des acteurs de la société civile impliqués.
20. Les autorités préparent un nouveau texte de loi sur la protection de l'égalité et l'interdiction de la discrimination. Il est prévu qu'il comporte une liste complète de motifs, y compris des caractéristiques nouvellement reconnues comme l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles, en plus de l'orientation sexuelle. Un membre du bureau de l'ombudsman a siégé (dans un rôle d'observation) au

¹² Gouvernement du Monténégro (21 mars 2019), *The quality of life of LGBTI persons continues to improve through a new strategic document* ; consultable à : <https://www.gov.me/en/article/201807--the-quality-of-life-of-lgbti-persons-continues-to-improve-through-a-new-strategic-document>.

¹³ Marina Vuković, *Evaluation of Implementation of the Strategy for Improving the Quality of Life of LGBTI Persons in Montenegro 2019-2023* (2023), 3-4.

¹⁴ *Ibidem*, 4.

¹⁵ CEDEM/Conseil de l'Europe (2022), *Patterns and Degree of Discrimination in Montenegro*, 30 et tableau 9.

groupe de travail chargé de la rédaction. Les autorités ont également lancé une consultation sur le projet avec la Commission de l'Union européenne, dans le cadre des négociations d'adhésion du Monténégro.

21. Le Parlement du Monténégro a adopté en 2020 la loi sur le partenariat de vie entre personnes de même sexe, entrée en vigueur le 15 juillet de la même année et en application un an plus tard. Les autorités indiquent qu'une vingtaine de partenariats de même sexe ont été enregistrés dans le pays la première année. La législation secondaire et les modifications à apporter à des lois existantes ne sont toutefois pas encore prêtes. Sur la trentaine de textes réglementaires nécessaires, six seulement ont été adoptés. Les autorités ont informé l'ECRI que trois autres lois (relatives à la propriété et aux obligations contractuelles) seraient modifiées pour la fin de 2024. Des textes touchant au droit pénal, à la protection sociale et aux soins de santé devraient être modifiés par la suite. Le délai initial d'achèvement de toutes les modifications nécessaires et d'adoption de la législation secondaire était d'un an après l'introduction du partenariat entre personnes de même sexe ; l'ECRI juge donc urgent que ce processus soit mené promptement à terme, de sorte que les couples de même sexe qui ont conclu ou concluront un partenariat en vertu de la nouvelle loi puissent en bénéficier pleinement dans la pratique, comme cela était voulu.
22. L'ECRI recommande aux autorités de mener sans tarder à terme la modification de la législation existante et l'adoption de la législation secondaire afférentes à la loi sur le partenariat de vie des personnes de même sexe (2020).
23. La reconnaissance juridique du genre ne relève pas de la législation, mais de textes réglementaires émanant des ministères concernés, comme le règlement relatif au changement de sexe du ministère de la Santé. La disposition législative sur le changement de la mention de sexe dans les documents d'identité exige des certificats médicaux, notamment la preuve d'une opération chirurgicale dite de réassignation de genre¹⁶. Plusieurs ministères, dont celui des Droits humains et des Minorités, et un groupe de travail conjoint où sont représentées des ONG concernées et des organisations internationales, préparent une loi sur la reconnaissance juridique du genre, que doit adopter le Parlement en 2025¹⁷. Les autorités précisent qu'il est tenu compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de sorte que le nouveau texte s'y conformera pleinement. Il y est notamment prévu qu'aucune intervention chirurgicale ou médicale ne soit exigée. L'ECRI encourage vivement les autorités à mener à terme ce processus selon les axes indiqués ci-dessus et en s'inspirant de sa Recommandation de politique générale n° 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.
24. Il n'y a pas d'informations documentées sur les personnes intersexes et les opérations chirurgicales dites de normalisation sexuelle pratiquées sur des enfants. Des activistes LGBTI ont laissé entendre qu'au moins quelques interventions de ce type auraient été pratiquées ces dernières années, mais les autorités ont assuré à l'ECRI qu'aucune opération n'est autorisée sur des enfants de moins de 16 ans si elle n'est pas médicalement indiquée. Elles ont précisé que le Code médical ne dit rien à ce sujet, et que le ministère de la Santé n'a pas non plus émis de directives en la matière.
25. L'ECRI recommande aux autorités de préparer et de diffuser des lignes directrices à l'intention du personnel médical sur le soutien à apporter aux enfants intersexes et à leurs parents, et sur le moyens d'éviter les interventions chirurgicales

¹⁶ Les autorités du Monténégro utilisent le terme de chirurgie de réassignation sexuelle, et l'ECRI celui de chirurgie d'affirmation de genre (pour plus de détails, voir la RPG n° 17 de l'ECRI).

¹⁷ Les autorités ont ainsi informé l'ECRI que toutes les exigences relatives à des documents médicaux à fournir en applications des règles actuelles pour le changement de la mention de sexe dans les documents devraient progressivement disparaître d'ici la fin de l'année 2024.

médicalement inutiles sur des enfants intersexes, de sorte que ces personnes puissent exercer leur droit à l'intégrité corporelle. Elles devraient pour cela s'inspirer de la Recommandation de politique générale n° 17 de l'ECRI sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI et autres normes internationales en la matière.

II. DISCOURS DE HAINE

A. Discours de haine¹⁸

26. Le discours de haine raciste ne semble pas très répandu au Monténégro, comme l'ont confirmé nombre de sources qu'a entendues la délégation de l'ECRI au sein de la société civile au cours de sa visite ; mais de clairs signes trahissent son existence et sa nature inquiétante. Les autorités elles-mêmes ont indiqué que le Monténégro a été ces dernières années « marqué par de profondes polarisations sociales et une augmentation du discours de haine et de l'intolérance, et [que] des efforts supplémentaires doivent être déployés pour renforcer les relations interculturelles et la cohésion sociale »¹⁹. Sont souvent visés des membres des groupes ethniques (albanais, bosniaques ou serbes, par exemple) historiques²⁰. Le discours de haine raciste fondé sur l'appartenance ethnique est en outre très souvent influencé par l'actualité de la région au sens large, et par des polémiques sur des événements historiques et leur commémoration, comme la négation du génocide de Srebrenica en Bosnie-Herzégovine ou la montée du conflit entre Albanais et Serbes au Kosovo*. Les frictions qui en résultent arrivent fréquemment jusqu'au Monténégro. Le gouvernement semble très désireux de résorber ces tensions interethniques et de promouvoir l'inclusion et la tolérance interculturelles. Il le fait notamment par le truchement de la Direction de l'interculturalité récemment créée au sein du ministère des Droits humains et des Minorités²¹.
27. En décembre 2019, par exemple, un député qui avait par le passé fait l'éloge de criminels de guerre condamnés a menacé de nettoyage ethnique la communauté musulmane²². Les actes de vandalisme commis contre des mosquées (voir la section II.B sur la violence) s'accompagnaient fréquemment de graffitis ou autres messages évoquant le génocide de Srebrenica ou en faisant l'apologie²³. En 2020, la mission de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) au Monténégro a signalé que des graffitis fascistes avaient été apposés sur des murs de maisons dans trois endroits à la population principalement bosniaque²⁴ et musulmane²⁵. Cela avait eu lieu à la suite d'un rassemblement fasciste tenu dans un village voisin, peu avant les élections législatives nationales²⁶. La même année, la Mission de l'OSCE a signalé que la communauté serbe s'était sentie menacée par un propos incitant à la violence contre elle, posté sur les réseaux sociaux à l'occasion d'un « rassemblement patriotique » local²⁷.

¹⁸ Voir les définitions du discours de haine et du crime de haine dans [le glossaire de l'ECRI](#).

¹⁹ Cité dans : Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM), Quatrième avis sur le Monténégro (2024) : paragraphe 70.

²⁰ FCNM 2024 : paragraphes 70 et suivants.

²¹ *Ibidem*.

²² OSCE/BIDDH *Hate crime data — Montenegro*, 2019 ; consultable à <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2019>.

²³ OSCE/BIDDH *Hate crime data — Montenegro*, 2021 ; consultable à <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2021>.

²⁴ Le terme désigne le groupe ethnique bosniaque résidant traditionnellement au Monténégro et reconnu comme l'une des minorités nationales du pays. La plupart de ces Bosniaques sont de confession musulmane.

²⁵ Au Monténégro, le terme « musulmans » désigne un groupe des personnes d'ethnie monténégrine converties par le passé à l'islam. Il s'applique donc spécifiquement à ce groupe, reconnu dans le pays comme une minorité nationale, et n'englobe pas l'ensemble des personnes de confession musulmane du Monténégro (souvent membres d'autres minorités nationales reconnues, comme les Albanais ou les Bosniaques).

²⁶ OSCE/BIDDH *Hate crime data — Montenegro*, 2020 ; consultable à <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2020>.

²⁷ OSCE/BIDDH *Hate crime data — Montenegro*, 2020 ; consultable à <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2020>.

28. De nombreux discours de haine présentent aussi une dimension religieuse, car la religion est souvent étroitement liée à l'identité ethnique au Monténégro ; l'ECRI se félicite donc de l'appel au dialogue interconfessionnel et à la tolérance religieuse lancé par de nombreux responsables religieux (mais pas leur totalité).
29. L'ECRI recommande aux autorités de faciliter et de promouvoir le dialogue interreligieux, sans s'ingérer dans les affaires internes des communautés religieuses, en renforcement des campagnes communes de lutte contre l'intolérance et la haine.
30. La définition de l'identité nationale monténégrine pose un problème singulier : un groupe se sent d'ethnie monténégrine (qu'il distingue de l'ethnie serbe), et un autre d'ethnie serbe (estimant qu'il n'existe pas de claire ethnie monténégrine distincte). Cela suscite des tensions, voire des incitations à la haine. L'antagonisme a été particulièrement virulent avant et pendant le recensement de 2023 (qui a eu lieu du 3 au 15 décembre 2023) : ces deux visions s'affrontaient en public sur de grandes affiches, ce qui a marqué la trame politique du pays²⁸. Dans le recensement, 41,12 % des personnes se sont déclarées d'ethnie monténégrine et 32,93 % d'ethnie serbe²⁹. Pour beaucoup des premières, il semble s'agir d'une lutte culturelle pour une identité indépendante autant que d'un rejet politique de ce qu'elles considèrent comme une prise d'influence politique — voire, à en croire certaines voix, une tentative de domination — de la Serbie. Certains membres du groupe qui se déclare d'ethnie serbe rencontrés par la délégation de l'ECRI pensent que l'idée d'une véritable identité ethnique monténégrine serait une invention des « intérêts occidentaux » visant à couper le Monténégro de ses racines historiques communes avec la Serbie. L'ECRI n'a pas à s'immiscer dans ce débat, mais elle encourage vivement les autorités du Monténégro à veiller à ce que ces visions rivales de la nation ne débouchent pas sur un discours de haine ultranationaliste et raciste. Elle renvoie à ce propos aux travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales³⁰.
31. Des membres de communautés LGBTI rencontrés par la délégation de l'ECRI pendant sa visite lui ont dit que le discours de haine anti-LGBTI est encore très répandu, en dépit des politiques gouvernementales de promotion de la tolérance. Plusieurs menaces de mort reçues par des activistes LGBTI, en particulier après 2020, ont été signalées à la délégation de l'ECRI par des groupements de la société civile, qui ont précisé que ces menaces n'avaient souvent pas été signalées à la police par manque de confiance dans les forces de l'ordre et dans leur disposition à prendre ces affaires au sérieux. La cellule de liaison spécifique créée en 2017 par la police nationale pour entrer en contact avec la communauté LGBTI (« équipe de confiance ») a cessé de fonctionner en 2020 en raison de mutations à la tête de la police. Des organisations LGBTI ont indiqué à l'ECRI qu'elle reste inactive, bien qu'en principe rétablie.
32. Des ONG ont assumé jusqu'en 2022 un centre de communauté LGBTI au centre de Podgorica, la capitale du pays. À ses dires, le personnel, les bénévoles, les activistes et les personnes venant au centre auraient fréquemment été en butte à des injures, des appellations insultantes, d'autres propos de haine, voire des menaces. La situation étant devenue intenable, le centre a été transféré dans un endroit moins en vue de la ville. Bien que ce déménagement et faire preuve de discrétion quant à son nouvel emplacement aient largement résolu le problème

²⁸ FCNM 2024 : paragraphes 4, 11, 28 et 29.

²⁹ MONSTAT (15 octobre 2024), *Release 135/2024 — The 2023 Census of Population, Households, and Dwellings - Population of Montenegro by National, i.e. Ethnical Affiliation, Religion, Mother Tongue, and Language a Person Usually Speaks* : 1. — En outre, 43,18 % des personnes ont déclaré avoir le serbe en langue maternelle, alors que le monténégrin ne serait la langue maternelle que de 34,52 % des personnes (*ibidem*).

³⁰ FCNM : paragraphes 30 et 31.

des fréquents discours de haine, l'ECRI rappelle que les personnes LGBTI ne devraient pas être forcées à une telle décision, et que personne ne devrait être obligé de se cacher du public en raison de son orientation sexuelle, de son identité de genre ou de ses caractéristiques sexuelles. Elle souligne ici la nécessité de réactiver pleinement au sein de la police la cellule de liaison LGBTI mentionnée ci-dessus et à la section II.B.

33. Le discours de haine et le crime de haine comme les menaces ne sont pas nouveaux dans le pays. En avril 2019, par exemple, un militant LGBTI avait été la cible d'insultes et de menaces homophobes dans un supermarché³¹. Le discours de haine en ligne visant des groupes de la communauté LGBTI et leurs activistes politiques s'est intensifié, en particulier à l'occasion des débats politiques et parlementaires sur la proposition de loi relative au partenariat enregistré entre personnes de même sexe. Cela dit, les marches des fiertés LGBTI et les événements connexes se sont déroulés sans incidents au Monténégro ces dernières années. Ils ont bénéficié d'un encadrement suffisant de la police, et des responsables politiques municipaux et nationaux y ont parfois pris part.
34. La délégation de l'ECRI a entendu dire au cours de sa visite que les responsables politiques ou gouvernementaux de haut niveau condamnent assez rarement le discours de haine et pratiquent peu le contre-discours. Ces quelques réponses ne constituent manifestement pas une façon vigoureuse et appropriée de s'attaquer au discours de haine raciste et anti-LGBTI. L'ECRI observe un consensus, y compris parmi les autorités qu'elle a entendues, sur le fait que l'on est en droit d'attendre davantage de condamnations et de contre discours.
35. L'ECRI recommande aux autorités d'inciter les responsables politiques et les membres du gouvernement en position d'autorité à condamner activement le discours de haine raciste et anti-LGBTI et à pratiquer le contre-discours. Elles devraient en outre inviter d'autres parties de la société à réagir de même, y compris les personnalités en vue dans les domaines de la culture, de la religion, des affaires, des médias et des sports. Elles devraient pour cela s'inspirer de la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et de la recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine. Tous les partis politiques devraient par ailleurs être encouragés à signer la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive, approuvée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 2443 (2022).

B. Violence motivée par la haine

36. Les autorités monténégrines communiquent régulièrement au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE des données sur les crimes de haine enregistrés, même si ces statistiques sont parfois incomplètes. On y trouve que 19 actes de ce type ont été enregistrés par la police en 2023, trois en 2022 et sept en 2021. Il n'y a pas eu de données pour 2020, mais les organisations de la société civile ont signalé quatre agressions physiques et trois atteintes aux biens. En 2019, le nombre de cas officiellement enregistrés a été de 31³². Les actes enregistrés en 2023 étaient en quasi-totalité des « troubles à l'ordre public » réprimés par l'article 399 du Code pénal du Monténégro (« hooliganisme » de la gravité d'une contravention)³³. Les données ne permettent pas de savoir avec certitude si ces affaires se sont accompagnées de violence³⁴.

³¹ OSCE/BIDDH *Hate crime data — Montenegro*, 2019 ; consultable à <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2019>.

³² OSCE/BIDDH, *Hate crime report — Montenegro* ; consultable à <https://hatecrime.osce.org/montenegro>.

³³ OSCE/BIDDH, *Montenegro Hate Crime Report 2023* : 4. Dans un cas, il s'agissait de menaces ou d'attitude menaçante.

³⁴ Les données de l'OSCE/BIDDH précisent que deux des 19 actes signalés en 2023 étaient des discours de haine réprimés en droit pénal mais ne satisfaisant pas à la définition que donne le BIDDH du crime de haine.

La délégation de l'ECRI a appris de la société civile que la qualification de « troubles à l'ordre public » est souvent problématique, et pourrait parfois servir à la police à minimiser la gravité des actes enregistrés. À la lumière des remarques précédentes, l'ECRI rappelle aux autorités qu'il importe que la police soit formée à reconnaître et à prendre au sérieux tous les crimes de haine qui lui sont signalés, et tenue de le faire (voir aussi ci-dessous).

37. Les données sur le crime de haine posent un problème particulier : dans de nombreux cas, pour ne pas dire la plupart, la motivation spécifique de haine (la nature du préjugé) n'a pas été consignée. Pour 2023, par exemple, on trouve une seule mention spécifique de motivation fondée sur un préjugé (islamophobie) ; partout ailleurs, la motivation est « non spécifiée » cette même année³⁵. Les autorités ont d'ailleurs elles-mêmes reconnu cette lacune dans leurs discussions avec la délégation de l'ECRI, et ont conscience de la nécessité d'améliorer cet aspect crucial de leurs statistiques sur le crime de haine afin de mieux connaître les groupes particulièrement touchés ainsi que les tendances et la dynamique du phénomène.
38. Les statistiques du Monténégro sur le crime de haine présentent une autre lacune : la motivation de haine reconnue par la justice comme circonstance aggravante n'est pas automatiquement versée dans les données et n'est donc pas aisément identifiable statistiquement. Là encore, les autorités rencontrées par la délégation de l'ECRI étaient conscientes de ce problème et ont indiqué qu'elles s'efforçaient d'y remédier en améliorant le système de collecte des données.
39. Parmi les exemples de violence motivée par la haine, on peut citer le vandalisme et les atteintes à des biens appartenant à la communauté visée, ainsi que — moins souvent — les agressions physiques directes.
40. Des attaques islamophobes visant des biens, des mosquées et autres lieux liés à la communauté musulmane ont été signalées. En août et septembre 2020, au moment des élections législatives, ont eu lieu plusieurs actes de ce type³⁶. Il a été signalé par la Mission de l'OSCE au Monténégro qu'après les élections législatives, les fenêtres d'un centre communautaire musulman ont été brisées et un message islamophobe laissé sur les lieux. D'autres actes ont été signalés à peu près au même moment, dont la porte vitrée d'un centre communautaire islamique et plusieurs maisons appartenant à des musulmans vandalisées, ainsi que deux Bosniaques menacés et agressés après la victoire électorale d'une personnalité politique pro-serbe³⁷. Des actes comparables ont eu lieu en février et mars 2021³⁸. Une église chrétienne a été attaquée en 2022³⁹.
41. En ce qui concerne les violences anti-LGBTI, un homme transgenre a été enlevé à son domicile familial en 2019, soumis à des insultes transphobes et homophobes, battu et abandonné sans connaissance par un groupe pendant la nuit. Il a été admis dans un établissement psychiatrique à la suite de ce traumatisme psychologique⁴⁰.
42. En 2022, l'OSCE/BIDDH a constaté l'attaque d'un centre communautaire LGBTI⁴¹. Selon des ONG LGBTI, des actes de vandalisme ont été commis contre le centre d'accueil de la communauté LGBTI du centre de Podgorica, principalement par

³⁵ *Ibidem*, 3. Voir aussi, par exemple, les données et le rapport du BIDDH sur les crimes de haine au Monténégro pour 2019, consultables à <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2019>.

³⁶ OSCE/BIDDH *Hate crime data — Montenegro, 2020* ; consultable à <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2020>.

³⁷ OSCE/BIDDH *Hate crime data — Montenegro, 2020* ; consultable à <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2020>.

³⁸ OSCE/BIDDH *Hate crime data — Montenegro, 2021* ; consultable à <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2021>.

³⁹ OSCE/BIDDH *Hate crime data — Montenegro, 2022* ; consultable à <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2022>.

⁴⁰ OSCE/BIDDH *Hate crime data — Montenegro, 2019* ; consultable à <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2019>.

⁴¹ OSCE/BIDDH *Hate crime data — Montenegro, 2022* ; consultable à <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2022>.

des jeunes, et deux personnes ont été présentées à la justice. La cellule de liaison LGBTI qui existait auparavant au sein de la police (« équipe de confiance ») a cessé de fonctionner en 2020 en raison de mutations dans la hiérarchie et, selon des personnes LGBTI rencontrées par la délégation de l'ECRI, elle ne fonctionne toujours pas. Des organisations de la société civile ont jugé qu'elle avait contribué par le passé à renforcer lentement la confiance des membres de la communauté LGBTI dans la police.

43. L'ECRI recommande aux autorités de réactiver pleinement la cellule de liaison LGBTI de la police nationale, d'envisager la création de cellules ou de postes similaires chargés d'atteindre d'autres communautés touchées par la violence motivée par la haine, et de veiller à ce que le personnel de ces cellules bénéficie de la formation nécessaire.

Réponse des autorités

44. Le Monténégro a adopté en 2017 des mesures visant à ce que le crime de haine soit efficacement réprimé, dans le sillage de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Alkovic c. Monténégro* (n° 66895/10). Sa législation réprime depuis 2023 les actes publics de provocation ou d'incitation à la haine raciale et religieuse (article 370), et précise les circonstances spéciales applicables aux peines prononcées dans les affaires de crimes de haine (article 42a)⁴².
45. Le Monténégro réalise depuis 2014 des formations des forces de l'ordre à la lutte contre le crime de haine (TAHCLE) de l'OSCE/BIDDH. Le BIDDH a organisé en 2022 une formation de remise à niveau à la suite des modifications apportées à la législation nationale sur le crime de haine. Les membres des corps de police peuvent par ailleurs suivre des formations sur le crime de haine dans le cadre d'un cours sur les droits humains et l'éthique, ainsi que des cours consacrés à certains préjugés, comme le crime de haine anti-LGBTI. Le Monténégro a aussi signé en 2022 avec l'OSCE/BIDDH un protocole de coopération sur la formation des procureurs sur le crime de haine (*Prosecutors and Hate Crime Training, PAHCT*). Le BIDDH a formé dans ce cadre 14 procureurs et juges en 2023⁴³.
46. La formation des juges, des procureurs et autres fonctions de la justice pénale (conseillères et conseillers des tribunaux et du ministère public, stagiaires des tribunaux et des parquets, avocates et avocats) est assurée par le Centre de formation de la magistrature et du parquet. La formation des juges et des procureurs est organisée et dispensée dans le cadre des programmes de formation initiale et continue. En formation initiale, le Centre organise un module d'une journée sur la notion de crime de haine, le cadre législatif et le traitement de ces affaires. Et en formation continue, un cours sur le crime et le discours de haine a lieu au moins une fois par an⁴⁴.
47. L'ECRI recommande aux autorités de faire évaluer les formations sur le crime de haine et, sur la base des résultats, de les poursuivre et de les développer en tenant compte de l'évolution du crime de haine dans le pays, qu'il conviendra d'analyser à l'aide de statistiques améliorées précisant systématiquement la motivation haineuse ou autre élément de haine.

⁴² Voir OSCE/BIDDH *Hate crime data — Montenegro*.

⁴³ OSCE/BIDDH *Hate crime report — National frameworks to address hate crime in Montenegro*; consultable à : <https://hatecrime.osce.org/national-frameworks-montenegro#capacityBuilding>.

⁴⁴ *Ibidem*.

III. INTÉGRATION

A. Personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire

48. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a indiqué à l'ECRI que quelque deux cents personnes par an avaient demandé l'asile au Monténégro ces dernières années. Si le nombre annuel des « intentions initiales » de demande d'asile⁴⁵ (condition nécessaire à la régularisation de la présence dans le pays et à l'obtention d'une aide à court terme) fluctue entre 1 500 et 8 000⁴⁶, seule une toute petite partie de ces démarches débouche sur une demande formelle. On peut penser que le reste de ce mouvement migratoire se poursuit le long de la « route des Balkans » vers l'Europe occidentale.
49. Le refuge a été accordé à 21 personnes (surtout de nationalité russe) en 2024, à 14 en 2023, et à 9 en 2022 au Monténégro, soit à 144 personnes au total depuis 2007. Il ouvre droit à un document d'identité, au travail et aux soins de santé. Il donne aussi droit à une aide sociale pendant au moins deux ans, reconductible en fonction de la situation personnelle et pour des raisons valables (s'il s'agit d'une personne handicapée ou mineure non accompagnée, par exemple).
50. Il est envisagé que soit établi pour les personnes réfugiées ou bénéficiaires de la protection subsidiaire un plan d'intégration individuel de deux ans prévoyant des formations (d'acquisition de la langue et de compétences professionnelles, le cas échéant). Il semblerait cependant que ce soit le HCR qui ait dû encore récemment s'occuper de cette assistance, comme l'apprentissage de la langue et l'aide sociale, le gouvernement ne l'ayant pas fait. L'ECRI a appris que ce dernier a commencé à assurer au moins les cours de langue, dont la structure et les procédures d'inscription appelleraient toutefois des améliorations — auxquelles elle espère qu'il sera procédé.
51. L'ECRI se félicite que les personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection subsidiaire aient droit au regroupement familial dès l'obtention de leur statut, sans exigences particulières de revenu ou de logement.
52. La nouvelle loi sur l'asile adoptée en 2018 prévoit que le ministère de l'Intérieur reprenne entièrement la gestion des centres d'accueil des personnes réfugiées, y compris l'intégration immédiate et à court terme, ainsi que les prestations sociales jusque-là administrées et assurées par le ministère du Travail et des Affaires sociales. Plusieurs sources ont dit à la délégation de l'ECRI que le ministère de l'Intérieur possède des compétences et des capacités très développées en matière d'enregistrement des demandes d'asile et de détermination du statut, mais ne maîtrise pas aussi bien les questions d'intégration sociale que le ministère du Travail et des Affaires sociales. L'ECRI juge donc raisonnables les appels à l'annulation de ce transfert de responsabilité. Elle a par ailleurs appris que deux responsables politiques de haut niveau (un ex-président de la Commission des droits humains du Parlement et un membre du ministère de la Défense) ont tenu ces dernières années des propos semi-publics sur la nécessité d'une approche « sécuritaire » de la migration et du refuge. Le transfert de l'intégration sociale des personnes réfugiées au ministère du Travail et des Affaires sociales serait aussi une bonne façon de signifier le rejet de ces idées ; l'ECRI invite donc les autorités à l'envisager sérieusement.
53. Les autorités ont informé l'ECRI que quelque 10 000 Ukrainiennes et Ukrainiens ont reçu la protection temporaire au Monténégro depuis le début de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine (février 2022), dont 7 000 environ se trouvaient encore dans le pays en septembre 2024. C'est la première fois qu'il est

⁴⁵ Démarche à faire auprès de la police des frontières, déclaration valable deux semaines ; après quoi la demande d'asile officielle doit être soumise au ministère de l'Intérieur.

⁴⁶ HCR, *Protection brief — refugees and asylum seekers in Montenegro* (1^{er} juillet 2024), 1-4.

recouru à cette forme de protection⁴⁷, qui ouvre droit à la résidence, aux soins de santé, à l'éducation⁴⁸ et à l'emploi.

54. La délégation de l'ECRI a toutefois appris de fonctionnaires et d'autres sources, au cours de sa visite, que ces bénéficiaires de la protection temporaire, bien qu'ayant droit aux prestations du fonds de santé publique, ne peuvent actuellement pas y accéder directement, car aucune disposition juridique ne le permet. Bien que la législation en la matière ait été modifiée, le texte d'application n'existe pas encore. Les autorités ont dit à l'ECRI que le lien technique entre le fonds de santé publique et le statut de protection temporaire sera bientôt réalisé, mais sans date précise. Des soins n'ont encore jamais été refusés à des bénéficiaires de la protection temporaire à cause de ce problème technique, mais les dossiers ont souvent dû être transmis à la Croix-Rouge monténégrine comme des « urgences », ce qui s'est traduit par des retards, des complications et des incertitudes pour les personnes concernées. L'ECRI espère que les autorités garantiront dès que possible l'accès direct des bénéficiaires de la protection temporaire aux prestations du fonds de santé publique et aux soins de santé correspondants.
55. Les autorités indiquent qu'elles ne disposent pas de donnée sur la présence des personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire sur le marché du travail. Ces renseignements seraient évidemment précieux, car ils permettraient d'évaluer le soutien supplémentaire (comme formation linguistique et de renforcement des compétences) dont ces groupes pourraient avoir besoin pour améliorer leur chances de prendre pied sur le marché du travail. L'ECRI rappelle à ce propos la nécessité de disposer de statistiques ventilées par sexe afin de mieux comprendre les éventuels problèmes et obstacles sexospécifiques que rencontrent ces personnes dans l'emploi.
56. L'ECRI recommande aux autorités de mener une enquête sur la présence des personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire sur le marché du travail afin d'évaluer leurs éventuels besoins d'assistance. L'étude devrait inclure la dimension de genre et faire ressortir les vulnérabilités particulières et les obstacles à l'emploi auxquels sont exposées les femmes réfugiées ou bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire.

B. Personnes roms et égyptiennes

57. Au recensement, 5 629 personnes (0,90 %) se sont déclarées roms et 1 655 (0,27 %) Égyptiennes au Monténégro en 2023⁴⁹. Ces deux groupes se trouvent dans des situations socio-économiques très comparables, et les politiques publiques sont généralement conçues et mises en œuvre pour les deux en même temps. Les données fournies par les autorités montrent que c'est entre les Roms et les Égyptiens d'une part, et les groupes ethniques d'un poids numérique supérieur d'autre part que l'écart ethnique est le plus creusé⁵⁰. Ce sont donc les deux groupes les plus exposés à la marginalisation et à l'exclusion sociales.
58. Le gouvernement a adopté en 2021 sa stratégie 2021-2025 d'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens, préparée avec des membres de ces groupes⁵¹. Les actions prévues couvrent une série de domaines, en particulier l'éducation, l'emploi, le logement, la santé, la pauvreté, la participation à la vie politique et

⁴⁷ La décision d'octroi de la protection temporaire aux personnes originaires d'Ukraine a pris effet le 14 mars 2022.

⁴⁸ En ce qui concerne l'éducation scolaire, la plupart des enfants ukrainiens suivraient des cours en ligne proposés par les autorités ukrainiennes.

⁴⁹ MONSTAT (15 octobre 2024), 2.

⁵⁰ FCNM 2024, paragraphe 71.

⁵¹ Ministère de la Justice, des Droits humains et des Minorités, Stratégie 2021-2025 d'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens (2021).

sociale, ainsi que la culture et la discrimination (antitsiganisme)⁵². La moitié environ des 6,6 millions d'euros affectés à la mise en œuvre de la stratégie sur une période de cinq ans provient du budget national ; le reste est apporté par des donateurs internationaux, notamment l'UE⁵³. Les autorités précisent que la précédente stratégie (2016-2020) s'était traduite par des progrès dans le domaine de l'éducation (amélioration des taux d'inscription et d'assiduité des élèves des deux groupes)⁵⁴.

Éducation

59. La Stratégie indiquait que 16 % des enfants roms et égyptiens fréquentaient une structure préscolaire en 2021, avec des objectifs de 23 % pour 2023 et de 30 % pour 2025⁵⁵ ; les autorités ont informé l'ECRI que d'excellents progrès ont été réalisés, et que leurs chiffres indiquent que 61 % des enfants roms et égyptiens étaient déjà inscrits dans une structure préscolaire en 2023. Cela s'expliquerait en particulier par le récent renforcement des capacités de plusieurs villes, en particulier Nikšić, Budva et Berane. C'est une avancée effectivement très heureuse, même si l'écart peut être parfois considérable entre les taux d'*inscription* et de *fréquentation*. La situation se serait bien améliorée aussi dans l'enseignement primaire, où le pourcentage d'enfants roms et égyptiens scolarisés était de 56 % en 2021 et devait, selon la Stratégie, atteindre 65 % en 2023 et 75 % en 2025⁵⁶ ; les autorités ont en effet indiqué à l'ECRI que 88 % des enfants roms et égyptiens des groupes d'âge concernés étaient déjà inscrits en primaire en 2023. Là encore, il faut garder à l'esprit que l'inscription est un prérequis de la fréquentation scolaire, mais ne la garantit pas.
60. Au cours de sa visite, la délégation de l'ECRI a appris de différentes sources, y compris des membres du personnel de l'éducation, que l'assiduité des élèves roms et égyptiens est très souvent tirée à la baisse par les difficultés économiques du foyer (ce qui est particulièrement ressorti pendant la pandémie de Covid-19), ainsi que, dans certains cas, par le harcèlement exercé par des élèves n'appartenant pas à l'ethnie rom ou égyptienne. Pour les filles de 8^e et 9^e années, c'est le mariage précoce qui provoque souvent le décrochage scolaire⁵⁷. Il a été dit de plusieurs côtés que les enfants roms et égyptiens, même s'ils terminent l'enseignement primaire, s'en sortent avec des résultats souvent insatisfaisants, notamment des compétences très limitées en littéracie. De tels problèmes ne sauraient être résolus dans le primaire par une approche exclusivement quantitative (c'est-à-dire par l'augmentation des taux d'inscription).
61. L'absentéisme et les mauvais résultats scolaires sont pour beaucoup aussi dans la faible présence des enfants roms et égyptiens dans l'enseignement secondaire, en dépit de quelques améliorations récentes. Ces difficultés à l'école primaire les rendent très peu enclins à poursuivre dans le secondaire : seuls 3 % d'entre eux ayant l'âge requis sont allés au bout de l'enseignement secondaire en 2021⁵⁸. Bien que les autorités aient informé l'ECRI que ce chiffre atteignait déjà 14 % en 2023 (soit plus que les 10 % envisagés dans la Stratégie), il reste très faible et appelle

⁵² Gouvernement du Monténégro, *Fourth Report submitted by Montenegro Pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (8 décembre 2022), 20-22.

⁵³ *Ibidem*, 22.

⁵⁴ Voir également FCNM 2024, paragraphe 41.

⁵⁵ Gouvernement du Monténégro 2021, 52.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Les autorités indiquent que sont maintenant organisés chaque année à l'intention des membres de communautés roms et égyptiennes un ou deux séminaires d'information sur les effets négatifs de cette pratique, notamment sur les résultats scolaires des filles. Sur le mariage précoce, voir Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2024)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité pour les femmes et les filles roms et de la communauté des Gens du voyage.

⁵⁸ Gouvernement du Monténégro 2021, 51 et 52.

une action urgente, s'attaquant aussi aux problèmes que rencontre ce groupe dès l'enseignement primaire.

62. Le travail des médiatrices et médiateurs éducatifs pour les communautés roms et égyptiennes aurait eu des effets positifs, et nombre de membres de ces groupes l'apprécient : quelque 58 % des personnes roms et égyptiennes interrogées ayant une médiatrice ou un médiateur dans leur communauté ont jugé sa présence très utile, et 16,5 % utile dans une certaine mesure⁵⁹. L'ECRI se félicite que les autorités prévoient de baisser le ratio actuel de 70 élèves roms par médiateur ou médiatrice, très souvent considéré comme excessif — notamment parmi le personnel enseignant et administratif rencontré par la délégation de l'ECRI au cours de sa visite de 2024 au Monténégro⁶⁰ ; il serait ramené à un niveau de 40, voire de 35. L'ECRI encourage vivement les autorités à mettre en œuvre leur projet d'ajustement de ce ratio à un niveau plus approprié, en étroite concertation avec les directions des établissements, le corps enseignant et les autres personnels d'éducation intervenant auprès d'élèves roms et égyptiens.
63. Les autorités ont par ailleurs informé l'ECRI qu'elles gèrent un programme de bourses pour élèves roms du secondaire ; les parents touchent 60 euros par mois. Les retards de versement suscitent toutefois régulièrement des réclamations ; le programme en devient moins prévisible, et perd de sa capacité d'incitation à l'assiduité scolaire⁶¹. L'ECRI rappelle ici la recommandation du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, qui demande aux autorités de veiller à ce que les bourses des élèves roms et égyptiens de l'enseignement secondaire soient versées à temps⁶².
64. La ségrégation de fait des enfants roms et égyptiens dans l'éducation est un problème dans le quartier de Konik (banlieue de Podgorica)⁶³. L'école primaire située à proximité accueille un pourcentage très élevé d'enfants roms et égyptiens, car Konik est presque exclusivement habité par des membres de ces groupes. La loi interdit que les effectifs scolaires comptent plus de la moitié d'élèves roms ou égyptiens, mais il n'est pas toujours possible pour l'établissement de respecter cette règle en raison du refus fréquent des autres écoles d'accepter les élèves roms et égyptiens, qui devraient normalement être transportés en bus depuis Konik. Les transports scolaires de déségrégation n'avaient malheureusement pas été organisés à temps pour le début de l'année scolaire⁶⁴, a appris l'ECRI, avec les effets pénalisants que cela implique évidemment sur la scolarisation des élèves roms et égyptiens. Il est nécessaire, impératif — et possible avec de la détermination — d'éliminer promptement ces obstacles d'ordre administratif (refus des établissements) et logistique (transports scolaires) ; l'ECRI encourage vivement les autorités à le faire.
65. L'école maternelle de Konik, quant à elle, n'est fréquentée que par des enfants roms et égyptiens, ce qui reflète la composition ethnique de Konik et une ségrégation de fait dans le logement. La délégation de l'ECRI a appris de diverses sources au cours de sa visite que la situation est d'autant plus complexe que les parents ne veulent pas d'une inscription dans une école maternelle plus éloignée, s'agissant d'enfants en bas âge et en raison de la grande commodité qu'offre la proximité de l'établissement. Les autorités reconnaissent que cette situation n'est pas satisfaisante, mais n'ont pas réussi jusqu'à présent à trouver une meilleure

⁵⁹ *Ibidem*, 50. Voir également ECRI 2017, paragraphes 66 et 67.

⁶⁰ Voir également FCNM 2024, 39.

⁶¹ *Ibidem*, 39.

⁶² *Ibidem*, 40.

⁶³ Voir également ECRI 2017, paragraphes 68 et suivants, et FCNM 2024, 39.

⁶⁴ Voir aussi FCNM 2024, 38.

solution. L'ECRI les encourage vivement à s'attaquer à ce problème, en concertation avec les parents concernés.

66. Lors de sa visite sur le terrain, l'ECRI a observé que les enfants de personnes roms et égyptiennes déplacées du Kosovo* et non originaires du Monténégro (dites « Roms et Égyptiens non domiciliés ») ont des résultats scolaires nettement inférieurs à ceux des élèves non roms et égyptiens ou de familles roms et égyptiennes « domiciliés » (originaires du Monténégro). Cela s'explique notamment par la barrière linguistique (les membres du premier groupe parlent généralement l'albanais plutôt que le monténégrin ou le serbe), une pauvreté encore plus grande, de mauvaises conditions de logement, et l'absence de contacts avec le reste de la population, voire bien souvent avec les Roms et Égyptiens « domiciliés ». Ces enfants ont donc souvent eux-mêmes peu de contacts avec des pairs n'appartenant pas à leur groupe, ce qui empire leur situation. Les personnes travaillant dans l'éducation qu'a rencontrées la délégation de l'ECRI ont jugé impératif de mettre en place des cours de langue et un soutien scolaire additionnel pour ces enfants, de sorte qu'ils puissent suivre les programmes scolaires normaux, avoir les mêmes chances d'obtenir de bons résultats scolaires et réussir leur intégration et leur inclusion dans la société.
67. L'ECRI recommande aux autorités d'organiser des cours de monténégrin adéquats et suffisants et de proposer un soutien scolaire aux élèves des familles roms et égyptiennes déplacées qui ne maîtrisent pas suffisamment la langue.

Emploi

68. Le niveau de chômage reste élevé chez les Roms et les Égyptiens au Monténégro. Une enquête de 2020⁶⁵ a montré que 70,7 % d'entre eux étaient sans emploi. Ce chiffre, bien que meilleur que les 84,4 % de 2016 et les 81,9 % de 2018, reste bien supérieur à celui de l'ensemble de la population du pays : 16,3 % au début de l'année 2020⁶⁶. Le décalage s'explique surtout par un déficit de compétences, lui-même imputable aux mauvais résultats scolaires des enfants roms et égyptiens. Viennent s'y ajouter l'antitsiganisme et la discrimination qui en découle⁶⁷.
69. De nombreuses personnes roms et égyptiennes ont des activités informelles. Celles qui travaillent dans le secteur formel ont surtout des emplois mal rémunérés, comme le nettoyage des rues ou l'enlèvement des ordures ménagères. En raison de leur niveau souvent très bas d'éducation formelle, notamment en littéracie, les membres de ces groupes peinent à satisfaire aux exigences minimales d'admission dans les formations professionnelles ou autres activités de renforcement des compétences proposées par l'agence publique pour l'emploi.
70. L'ECRI recommande aux autorités de lutter énergiquement contre le chômage au sein des groupes roms et égyptiens, notamment : i) en proposant davantage de formations professionnelles et d'actions de renforcement des compétences aux prérequis très bas d'éducation formelle, voire sans ; et ii) en organisant des séances d'information avec des réseaux d'employeurs privés pour prévenir et combattre l'antitsiganisme et la discrimination à l'embauche qui en découle.

Logement

71. De nombreux membres des communautés roms et égyptiennes continuent de se heurter à de graves difficultés de logement au Monténégro. L'habitat informel ou temporaire, les logements mal raccordés aux réseaux d'électricité, d'eau potable et de tout-à-l'égout ou à d'autres infrastructures municipales, ainsi que le

⁶⁵ DeFacto Consultancy et ministère de la Justice, des Droits humains et des Minorités, *Socio-economic position of Roma and Egyptians in Montenegro*, (2020), consultable à https://mmp.gov.me/organizacija/OUZ_RAE/234675/NOVO-ISTRAZIVANJE-O-SOCIJALNOJ-INTEGRACIJI-ROMA-I-EGIPCANA.html.

⁶⁶ Ministère de la Justice, des Droits humains et des Minorités 2021, 55.

⁶⁷ *Ibidem*, 53 ; et ombudsman 2023, 25.

surpeuplement continuent de susciter des problèmes auxquels il convient de s'attaquer d'urgence⁶⁸. Le Comité consultatif de la FCNM a jugé dans son dernier avis que des mesures étaient nécessaires pour remédier à la situation des Roms et des Égyptiens de Bijela Gora et d'Ulcinj en matière de logement, notamment par renforcement des capacités et des ressources des collectivités locales⁶⁹. L'ECRI est arrivée aux mêmes conclusions après sa visite à Berane, dont le quartier *Riverside*, où vivent principalement des Roms et des Égyptiens « non domiciliés », est fréquemment inondé, ce qui le rend inhabitable. Malgré les efforts des autorités municipales, aucune solution durable n'a encore été trouvée⁷⁰.

72. De nombreuses familles roms et égyptiennes vivent en colonies séparées des zones d'habitation de la population non rom ou égyptienne. Une enquête de 2020 a montré que 42 % environ d'entre elles se logent encore dans des quartiers où n'habitent que des Roms et Égyptiens, ce qui trahit un haut niveau de ségrégation spatiale⁷¹.
73. La stratégie reconnaît la nécessité d'améliorer la situation des Roms et des Égyptiens en matière de logement ; elle définit à cet effet deux objectifs et indicateurs⁷². L'ECRI estime cependant que ces objectifs pourraient n'être pas assez ambitieux. Il semble également qu'au niveau local, la conversion des stratégies en améliorations concrètes bute sur des obstacles considérables⁷³. Plusieurs sources ont estimé qu'il faudrait, pour en venir à bout, accroître les ressources et le soutien fournis aux communes.
74. L'ECRI recommande aux autorités d'améliorer, aussi promptement que possible et en consultation avec les communautés roms et égyptiennes concernées, les conditions de logement des personnes roms et égyptiennes vivant en habitat informel, soit en améliorant les conditions existantes, soit, si ce n'est pas possible, en leur proposant des logements décents. Elles devraient pour cela accroître le soutien et les ressources qu'elles fournissent aux communes en vue de l'amélioration des conditions de logement de ce groupe.

Soins de santé

75. On lit dans la stratégie 2021-2025 d'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens que ces groupes se heurtent à de nombreux obstacles dans l'accès au système de santé : manque d'informations et de connaissances, barrières linguistiques et financières, résidence non enregistrée et discrimination⁷⁴. Ils consultent peu souvent un médecin (25,6 % seulement deux fois par an et 27,9 % « rarement »⁷⁵), ce qui s'explique aussi par la discrimination qu'ils rencontrent auprès du personnel soignant, et les femmes signalent généralement davantage de problèmes de santé que les hommes⁷⁶. Ce qui fait que leur espérance de vie est considérablement inférieure à celle de l'ensemble de la population du Monténégro : 55,9 ans en 2020, soit près de quatre ans de moins qu'en 2018 et 20 ans de moins que la moyenne nationale⁷⁷.

⁶⁸ Défenseur des droits humains et des libertés du Monténégro (ombudsman), *The Position of Roma and Egyptians in Montenegro* (2023), 22-23 ; et ministère de la Justice, des Droits humains et des Minorités 2021, 41-43.

⁶⁹ FCNM 2024, paragraphe 6.

⁷⁰ Voir aussi Ombudsman 2023, 23-24.

⁷¹ *Ibidem*, 22.

⁷² Ministère de la Justice, des Droits humains et des minorités 2021, 41 et 46.

⁷³ Voir aussi FCNM 2024, paragraphe 6.

⁷⁴ Ministère de la Justice, des Droits humains et des Minorités 2021, 59.

⁷⁵ *Ibidem*, 63.

⁷⁶ *Ibidem*, 62.

⁷⁷ *Ibidem*, 63. L'Organisation mondiale de la santé donne pour espérance de vie moyenne au Monténégro 75,9 ans (voir : World Health Organisation, *Data, Countries, Montenegro*, consultable à <https://data.who.int/countries/499>).

76. Les autorités sont conscientes de ce problème et indiquent avoir agi pour y remédier : renforcement des activités de proximité fournissant des services gynécologiques aux femmes roms et égyptiennes, poursuite du déploiement des campagnes de vaccination des enfants roms et égyptiens contre la rougeole, les oreillons et la rubéole (ROR) et contre la poliomyélite, et recrutement de médiatrices et médiateurs de santé (bien qu'en nombre restreint et uniquement dans le cadre de projets) travaillant auprès des communautés roms et égyptiennes⁷⁸. Cela relève de l'objectif n° 7 de la stratégie : amélioration des soins de santé pour les Roms et les Égyptiens, notamment par l'augmentation de l'espérance de vie des membres de cette population (indicateur de performance n° 1), et par la diminution de la discrimination qu'ils rencontrent dans l'accès aux soins de santé (indicateur de performance n° 2)⁷⁹. Ces efforts sont louables, mais l'ECRI trouve que l'objectif d'amélioration de l'espérance de vie énoncé dans la Stratégie (58,9 ans d'ici 2025)⁸⁰ n'est pas assez ambitieux, compte tenu de l'écart considérable constaté dans ce domaine entre les communautés roms et égyptiennes et la population, et sachant par ailleurs que cet objectif reste en deçà du niveau déjà atteint en 2018.
77. Dans une affaire de discrimination à l'encontre de personnes roms dans les soins de santé, des membres du personnel de l'Institut d'assistance médicale d'urgence (IEMA) auraient refusé le 18 octobre 2019 d'assister une femme rom. Ils n'auraient pas voulu entrer dans sa chambre en raison d'une odeur désagréable. L'assistance médicale était nécessaire d'urgence, la patiente était en danger de mort ; elle est d'ailleurs décédée le lendemain⁸¹. Le mari a saisi le Défenseur des droits humains et des libertés (ombudsman), et le bureau du procureur de premier niveau (*Basic State Prosecutor's Office*) de Podgorica a engagé des poursuites sur la base d'un signalement visant le personnel de l'IEMA. L'ombudsman a constaté que le parquet n'avait pas agi tant qu'il n'avait pas lui-même entamé son enquête⁸². Le 20 février 2024, il a finalement émis un avis recommandant au bureau du procureur de premier niveau d'ouvrir sans plus tarder une procédure. Il y faisait valoir que plus de quatre ans s'étaient écoulés depuis les faits, que la procédure pénale était toujours pendante, qu'elle prenait donc un temps déraisonnable, qu'elle était inefficace et qu'elle ne pouvait être considérée comme respectant le volet procédural de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il ajoutait qu'il était possible que la vie de la patiente ait été délibérément mise en danger par le refus d'un traitement médical d'urgence qui aurait pu la sauver, surtout quand on sait qu'elle appartenait à un groupe vulnérable⁸³. Il observait par ailleurs que l'IEMA avait pris des mesures disciplinaires à l'encontre de l'un des médecins, auquel avait été infligée une amende de 20 % de son salaire mensuel pendant trois mois⁸⁴.
78. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures énergiques et efficaces pour garantir l'égalité de traitement et l'inclusion des personnes roms et égyptiennes dans le domaine de la santé, notamment : i) en résorbant au plus vite l'écart d'espérance de vie entre eux et le reste de la population ; ii) en augmentant sensiblement le nombre des médiatrices et médiateurs de santé travaillant dans les communautés roms et égyptiennes ; iii) en faisant en sorte qu'il n'y ait pas de discrimination à l'encontre des personnes roms et égyptiennes dans les établissements de santé, notamment en rappelant régulièrement à l'ensemble du

⁷⁸ Voir également FCNM 2024, 46.

⁷⁹ Ministère de la Justice, des Droits humains et des Minorités 2021, 65.

⁸⁰ *Ibidem*, 65.

⁸¹ Défenseur des droits humains et des libertés du Monténégro (ombudsman), Avis (20 février 2024).

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Décision n° 7214 du 12 juin 2020.

personnel de santé son obligation de fournir à toute personne le traitement dont elle a besoin, quelle que soit son origine nationale ou ethnique, et en formant l'ensemble du personnel de ces établissements à la lutte contre l'antitsiganisme et la discrimination qui y est associée. Elles devraient pour cela s'inspirer de la Recommandation générale n° 37 sur la discrimination raciale dans l'exercice du droit à la santé du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD).

*Personnes roms et égyptiennes déplacées du Kosovo**

79. Des signalements révèlent clairement la situation particulièrement difficile dans laquelle se trouvent nombre de membres des communautés roms et égyptiennes (ainsi que de personnes s'identifiant comme ashkalies) arrivées du Kosovo* comme personnes déplacées pendant et après la guerre de 1998-1999⁸⁵. Ce groupe souffre de nombreux désavantages par rapport aux Roms et aux Égyptiens originaires du Monténégro. On le distingue d'ailleurs souvent par le qualificatif de « non domiciliés » — ce qui peut être trompeur, car de nombreux Roms et Égyptiens du Kosovo* résident au Monténégro depuis quelque 25 ans. Certains d'entre eux n'ont pas régularisé leur statut dans le pays (ils n'ont ni la nationalité, ni le statut de réfugiés, ni de titre de séjour) ; et ils n'ont souvent pas les documents nécessaires, et ne peuvent pas les réunir en raison de l'absence de coopération entre les autorités de Belgrade et celles de Pristina.
80. Cette absence de statut et de documents pose aux groupes roms et égyptiens « non domiciliés » de graves problèmes d'intégration dans la société monténégrine, et l'accès à tous les droits sociaux (santé, emploi ou protection sociale) leur est rendu difficile, voire bouché. Les autorités monténégrines ont dit à l'ECRI que ces personnes ont en pratique accès aux soins de base même sans statut (mais pas à l'ensemble des soins offerts aux résidents réguliers), et que leurs enfants sont inscrits à l'école (mais le certificat de fin d'année ne peut leur être délivré). Nombre d'entre elles, en particulier du groupe égyptien (et ashkali), ont l'albanais comme langue maternelle, ce qui entrave la communication avec la communauté rom et égyptienne « domiciliée » au Monténégro (dont la plupart des membres ont le romani, le monténégrin ou le serbe comme langue maternelle) et freine leur intégration en son sein.
81. Les autorités ont indiqué à l'ECRI que quelque 90 % des 5 000 personnes roms et égyptiennes déplacées du Kosovo* ont été enregistrées et régularisées ces dix dernières années. Plusieurs centaines sont en phase de « pré-enregistrement ». Une nouvelle enquête menée entre mai et juillet 2024 auprès des familles et des foyers des communautés roms et égyptiennes « non domiciliées » a permis aux autorités de mieux comprendre leur situation et d'identifier des personnes présentes dont elles n'avaient encore pas connaissance. Le but de cette opération serait aussi, disent-elles, de préparer une campagne d'enregistrement des personnes roms et égyptiennes déplacées du Kosovo* et non encore enregistrées, afin de régulariser d'une façon ou d'une autre leur statut et d'améliorer leur accès aux services sociaux et aux mesures d'intégration et d'inclusion. L'autre enquête est encore à réaliser, et la campagne d'enregistrement à terminer.
82. L'ECRI recommande en priorité aux autorités d'achever l'enregistrement de toutes les personnes roms et égyptiennes (ou s'identifiant comme ashkalies) déplacées du Kosovo* et présentes au Monténégro, et celui de leurs enfants.

⁸⁵ Voir également FCNM 2024, 16 et 17.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

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

- (§ 5) L'ECRI recommande aux autorités de garantir la pleine indépendance du Défenseur des droits humains et des libertés (ombudsman), en particulier en ce qui concerne le recrutement de ses ressources humaines et sa gestion financière, comme le demande la Recommandation de politique générale no 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national.
- (§ 82) L'ECRI recommande aux autorités d'achever l'enregistrement de toutes les personnes roms et égyptiennes (ou s'identifiant comme ashkalies) déplacées du Kosovo* et présentes au Monténégro, et celui de leurs enfants.

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. (§ 5) L'ECRI recommande en priorité aux autorités de garantir la pleine indépendance du Défenseur des droits humains et des libertés (ombudsman), en particulier en ce qui concerne le recrutement de ses ressources humaines et sa gestion financière, comme le demande la Recommandation de politique générale no 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national.
2. (§ 10) L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre et d'étendre les échanges scolaires au sein du pays afin de faciliter les rencontres et les contacts entre élèves appartenant à des communautés ethniques, linguistiques ou religieuses historiques différentes. Elles devraient y associer des communautés religieuses susceptibles de faciliter les visites de groupes scolaires dans des lieux de culte afin de promouvoir la tolérance et le respect de la diversité.
3. (§ 19) L'ECRI recommande aux autorités d'assurer la pleine mise en œuvre de la stratégie 2024-2028 d'amélioration de la qualité de vie des personnes LGBTI au Monténégro. Elles devraient en particulier fournir le financement nécessaire pour la réalisation de toutes les actions envisagées, et renforcer les capacités des organismes publics concernés à tous les niveaux (local et national) ainsi que celles des acteurs de la société civile impliqués.
4. (§ 22) L'ECRI recommande aux autorités de mener sans tarder à terme la modification de la législation existante et l'adoption de la législation secondaire afférentes à la loi sur le partenariat de vie des personnes de même sexe (2020).
5. (§ 25) L'ECRI recommande aux autorités de préparer et de diffuser des lignes directrices à l'intention du personnel médical sur le soutien à apporter aux enfants intersexes et à leurs parents, et sur le moyens d'éviter les interventions chirurgicales médicalement inutiles sur des enfants intersexes, de sorte que ces personnes puissent exercer leur droit à l'intégrité corporelle. Elles devraient pour cela s'inspirer de la Recommandation de politique générale n° 17 de l'ECRI sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI et autres normes internationales en la matière.
6. (§ 29) L'ECRI recommande aux autorités de faciliter et de promouvoir le dialogue interreligieux, sans s'ingérer dans les affaires internes des communautés religieuses, en renforcement des campagnes communes de lutte contre l'intolérance et la haine.
7. (§ 35) L'ECRI recommande aux autorités d'inciter les responsables politiques et les membres du gouvernement en position d'autorité à condamner activement le discours de haine raciste et anti-LGBTI et à pratiquer le contre-discours. Elles devraient en outre inviter d'autres parties de la société à réagir de même, y compris les personnalités en vue dans les domaines de la culture, de la religion, des affaires, des médias et des sports. Elles devraient pour cela s'inspirer de la Recommandation de politique générale no 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et de la recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine. Tous les partis politiques devraient par ailleurs être encouragés à signer la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive, approuvée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 2443 (2022).
8. (§ 43) L'ECRI recommande aux autorités de réactiver pleinement la cellule de liaison LGBTI de la police nationale, d'envisager la création de cellules ou de postes similaires chargés d'atteindre d'autres communautés touchées par la

violence motivée par la haine, et de veiller à ce que le personnel de ces cellules bénéficie de la formation nécessaire.

9. (§ 47) L'ECRI recommande aux autorités de faire évaluer les formations sur le crime de haine et, sur la base des résultats, de les poursuivre et de les développer en tenant compte de l'évolution du crime de haine dans le pays, qu'il conviendra d'analyser à l'aide de statistiques améliorées précisant systématiquement la motivation haineuse ou autre élément de haine.
10. (§ 56) L'ECRI recommande aux autorités de mener une enquête sur la présence des personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire sur le marché du travail afin d'évaluer leurs éventuels besoins d'assistance. L'étude devrait inclure la dimension de genre et faire ressortir les vulnérabilités particulières et les obstacles à l'emploi auxquels sont exposées les femmes réfugiées ou bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire.
11. (§ 67) L'ECRI recommande aux autorités d'organiser des cours de monténégrin adéquats et suffisants et de proposer un soutien scolaire aux élèves des familles roms et égyptiennes déplacées qui ne maîtrisent pas suffisamment la langue.
12. (§ 70) L'ECRI recommande aux autorités de lutter énergiquement contre le chômage au sein des groupes roms et égyptiens, notamment : i) en proposant davantage de formations professionnelles et d'actions de renforcement des compétences aux prérequis très bas d'éducation formelle, voire sans ; et ii) en organisant des séances d'information avec des réseaux d'employeurs privés pour prévenir et combattre l'antitsiganisme et la discrimination à l'embauche qui en découle.
13. (§ 74) L'ECRI recommande aux autorités d'améliorer, aussi promptement que possible et en consultation avec les communautés roms et égyptiennes concernées, les conditions de logement des personnes roms et égyptiennes vivant en habitat informel, soit en améliorant les conditions existantes, soit, si ce n'est pas possible, en leur proposant des logements décents. Elles devraient pour cela accroître le soutien et les ressources qu'elles fournissent aux communes en vue de l'amélioration des conditions de logement de ce groupe.
14. (§ 78) L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures énergiques et efficaces pour garantir l'égalité de traitement et l'inclusion des personnes roms et égyptiennes dans le domaine de la santé, notamment : i) en résorbant au plus vite l'écart d'espérance de vie entre eux et le reste de la population ; ii) en augmentant sensiblement le nombre des médiatrices et médiateurs de santé travaillant dans les communautés roms et égyptiennes ; iii) en faisant en sorte qu'il n'y ait pas de discrimination à l'encontre des personnes roms et égyptiennes dans les établissements de santé, notamment en rappelant régulièrement à l'ensemble du personnel de santé son obligation de fournir à toute personne le traitement dont elle a besoin, quelle que soit son origine nationale ou ethnique, et en formant l'ensemble du personnel de ces établissements à la lutte contre l'antitsiganisme et la discrimination qui y est associée. Elles devraient pour cela s'inspirer de la Recommandation générale no 37 sur la discrimination raciale dans l'exercice du droit à la santé du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD).
15. (§ 82) L'ECRI recommande en priorité aux autorités d'achever l'enregistrement de toutes les personnes roms et égyptiennes (ou s'identifiant comme ashkalies) déplacées du Kosovo* et présentes au Monténégro, et celui de leurs enfants.

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 (2020), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées au Monténégro, CRI(2020)26.
2. ECRI (2017), Second rapport sur le Monténégro, CRI(2017)37.
3. 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.
4. ECRI (2012a), Rapport sur le Monténégro, CRI(2012)5.
5. ECRI (1996), [Recommandation de politique générale n° 1](#) : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
6. ECRI (2018), [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\)](#) : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)6.
7. ECRI (1998a), [Recommandation de politique générale n° 3](#) : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
8. 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.
9. ECRI (2022a), [Recommandation de politique générale n° 5 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, CRI(2022)06.
10. 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.
11. ECRI (2003), [Recommandation de politique générale n° 7](#) : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8rev, telle qu'amendée en 2017.
12. ECRI (2004), [Recommandation de politique générale n° 8](#) : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
13. ECRI (2021), [Recommandation de politique générale n° 9 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre l'antisémitisme, CRI(2021)28.
14. 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.
15. 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.
16. 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.
17. ECRI (2011), [Recommandation de politique générale n° 13](#) : La lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37rev, telle qu'amendée en 2020.
18. 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.
19. ECRI (2016a), [Recommandation de politique générale n° 15](#) : La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
20. ECRI (2016b), [Recommandation de politique générale n° 16](#) : La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
21. ECRI (2023), [Recommandation de politique générale n° 17](#) sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.
22. ECRI (2022b), [Déclaration de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance \(ECRI\) sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#) (adoptée lors de sa 88e réunion plénière, 29 mars-1 avril 2022).
23. ECRI (2022c), [Glossaire de l'ECRI](#).

Autres sources (listées par ordre alphabétique)

24. Amnesty International (2023), [La situation des droits humains en Monténégro](#).
25. AP (2022, October 7), [Orthodox Church leads protest against Montenegro pride | AP News](#).

26. Balkan Insight (2022, October 4), [Orthodox Christians to Rally Against LGBT Pride March in Montenegro | Balkan Insight](#).
27. Balkan Insight (2023, May 31), [Montenegrin Prosecution Investigates Football Fans Over Hate Chants | Balkan Insight](#).
28. Balkan Insight (2024, July 15), [LGBT Pride and Euro 2024 Become Focus for Online Hate Speech | Balkan Insight](#).
29. CEDEM / Conseil de l'Europe (2022), Patterns and Degree of Discrimination in Montenegro.
30. Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) (2024), [Quatrième Avis sur le Monténégro](#)
31. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2022), Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine.
32. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (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](#).
33. 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.
34. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2024, March 22), [Montenegro: Seize the moment to strengthen protection of human rights - Commissioner for Human Rights \(coe.int\)](#).
35. Council of Europe Office in Podgorica (2023, May 4), Level of discrimination against Roma and Egyptians still high in Montenegro, says Ombudsperson's report, 4 May 2023. <https://www.coe.int/en/web/podgorica/-/level-of-discrimination-against-roma-and-egyptians-still-high-in-montenegro-says-ombudsperson-s-report>.
36. DeFacto Consultancy and Ministry of Justice, Human and Minority Rights, Socio-economic position of Roma and Egyptians in Montenegro, (2020); available at: https://mmp.gov.me/organizacija/OUZ_RAE/234675/NOVO-ISTRZIVANJE-O-SOCIJALNOJ-INTEGRACIJI-ROMA-I-EGIPcANA.html.
37. Equinet, [Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro \(Ombudsman\) – Equinet \(equineteurope.org\)](#).
38. European Commission (2023, November 8), Commission staff working document, Montenegro 2023 Report, SWD(2023) 694 final.
39. European Network of Legal Experts on gender equality and non-discrimination (2022), Country Report, Montenegro, <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5737-montenegro-country-report-non-discrimination-2022-1-38-mb>
40. Government of Montenegro (2019, March 2), The quality of life of LGBTI persons continues to improve through a new strategic document, <https://www.gov.me/en/article/201807--the-quality-of-life-of-lgbti-persons-continues-to-improve-through-a-new-strategic-document>.
41. Government of Montenegro (2022, December 8), Fourth Report submitted by Montenegro Pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
42. Human Rights Action (2024, February 28), Children's Right to Human Rights Education in Montenegro: The Subject of Civic Education Should Once Again be Made Compulsory, [Children's Right to Human Rights Education in Montenegro: The Subject of Civic Education Should Once Again be Made Compulsory – HRA \(hraction.org\)](#).
43. Human Rights Action (2023, July 11), [28 years since the genocide in Srebrenica – Montenegro to establish memorial day – HRA \(hraction.org\)](#).
44. Institution of the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro (Ombudsman) (2023, April), The Position of Roma and Egyptians in Montenegro through the prism of the operations of the protector of human rights and freedoms of Montenegro and the status observed during field visits.
45. International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), [IHRA Recommendations for Teaching and Learning about the Persecution and Genocide of the Roma during the Nazi Era](#).
46. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Queer and Intersex (LGBTQI) Youth & Student Organisation IGLYO (2022) LGBTQI Inclusive Education Report.
47. Marković, M. and Perry, J. (2021), Analysis and recommendation regarding legislation, investigation and prosecution, and data collection on hate crime, hate speech and discrimination in Montenegro.
48. Ministry of Justice, Human and Minority Rights (2021), Strategy for Social Inclusion of Roma and Egyptians 2021-2025.
49. MONSTAT (15 October 2024), Release 135/2024 - The 2023 Census of Population, Households, and Dwellings - Population of Montenegro by National, i.e. Ethnical Affiliation, Religion, Mother Tongue, and Language a Person Usually Speaks.

50. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate crime report - National frameworks to address hate crime in Montenegro, <https://hatecrime.osce.org/national-frameworks-montenegro#capacityBuilding>.
51. OSCE/ODIHR, Hate crime report - Montenegro; available at: <https://hatecrime.osce.org/montenegro>.
52. OSCE/ODIHR, Montenegro Hate Crime Report 2023.
53. OSCE/ODIHR Hate crime data – Montenegro, 2021; available at: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2021>.
54. OSCE/ODIHR Hate crime data – Montenegro, 2020; available at: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2020>.
55. OSCE/ODIHR Hate crime data – Montenegro, 2019; available at: <https://hatecrime.osce.org/montenegro?year=2019>.
56. Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro (Ombudsman) (2024, February 20), Opinion.
57. Radio Free Europe/Radio Liberty (Rferl.org) (2023, August 14), [Barred From The Pool, Doused With Alcohol: Muslims Targeted At Montenegrin Beach Resorts \(rferl.org\)](https://www.rferl.org/a/barred-from-the-pool-doused-with-alcohol-muslims-targeted-at-montenegrin-beach-resorts/3125546.html)
58. ROMACTED Programme: Promoting Good Governance and Roma Empowerment At Local Level. 2019 <https://rm.coe.int/service-analysis-montenegro-romacted/1680a01524>
59. UNHCR (2024, July 1) Protection Brief – refugees and asylum seekers in Montenegro.
60. UNHCR (2024, July 1), Protection Brief – Ukrainian Refugees in Montenegro.
61. UNICEF (2021, February), Multidimensional Child Poverty Study in Montenegro: Understanding the Complex Realities of Children in Poverty Using a Mixed-Method Approach.
62. Vijesti (2023, May 14), Chances are less in the ghetto: Roma and Egyptians are isolated in Montenegro, Vijesti. <https://en.vijesti.me/news-b/society/656503/the-chances-are-less-in-the-Roma-ghetto-and-the-Egyptians-are-isolated-in-Montenegro> .
63. Vuković, M. (2023), Evaluation of Implementation of the Strategy for Improving the Quality of Life of LGBTI Persons in Montenegro 2019-2023.
64. World Health Organisation, Data, Countries, Montenegro; available at: <https://data.who.int/countries/499>.

Secrétariat de l'ECRI
Direction générale de la Démocratie
Conseil de l'Europe
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.