



Strasbourg, le 6 octobre 2008

ACFC/OP/I(2008)001

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

---

**Avis sur le Monténégro,  
adopté le 28 février 2008**

---

Table des matières:

I. ÉTABLISSEMENT DU PRÉSENT AVIS .....	5
II. REMARQUES GÉNÉRALES .....	6
III. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1 À 19 .....	10
IV. PRINCIPAUX CONSTATS ET COMMENTAIRES DU COMITE CONSULTATIF .....	36
V. REMARQUES CONCLUSIVES .....	42

## RESUME

À la suite de la réception, le 25 juillet 2007, du rapport étatique initial du Monténégro (attendu le 1er juin 2007), le Comité consultatif a commencé l'examen de ce rapport à sa 30<sup>e</sup> réunion, tenue du 5 au 9 novembre 2007. Dans le cadre de cet examen, une délégation du Comité consultatif s'est rendue au Monténégro du 4 au 8 décembre 2007, afin d'obtenir des informations complémentaires, de la part de représentants du Gouvernement et d'ONG ainsi que d'autres sources indépendantes, sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a adopté son Avis sur le Monténégro à sa 31<sup>e</sup> réunion, le 28 février 2008.

Le Monténégro a pris des mesures importantes pour la protection des minorités nationales : il a adopté une constitution qui comprend un chapitre sur les droits des minorités reflétant les principes de la Convention-cadre. La Stratégie nationale sur les Roms a été adoptée récemment, des conseils des minorités nationales sont en cours de constitution et le Parlement a approuvé la création d'un fonds non négligeable pour les minorités qui devrait permettre d'accroître le soutien à leurs cultures. Le Comité consultatif salue la volonté politique des autorités, et notamment du ministère des Droits de l'homme et des Minorités, de renforcer la protection des droits des minorités nationales au Monténégro.

L'adoption de garanties juridiques plus détaillées ainsi que la mise à disposition des moyens d'application et de suivi suffisants sont maintenant requis afin de mettre pleinement en oeuvre les droits constitutionnels et les politiques gouvernementales. Les dispositions légales concernant l'usage des langues minoritaires dans les relations entre les personnes appartenant aux minorités nationales et les autorités administratives doivent être précisées davantage. Des efforts accrus sont nécessaires afin d'offrir un enseignement des langues minoritaires dans le cadre du programme scolaire, y compris pour les Bosniaques/Musulmans et les Croates. Compte tenu des difficultés rencontrées par de nombreux Roms dans divers domaines, la stratégie nationale récemment adoptée devrait être mise en oeuvre de façon résolue et un suivi adéquat des progrès réalisés devrait être assuré.

Les autorités doivent traiter les questions de citoyenneté de manière à garantir une égalité pleine et entière aux membres des minorités nationales. Elles devraient veiller à ce qu'il n'y ait pas de restriction injustifiée du champ d'application personnel de la Convention-cadre, et que l'accès aux droits fondamentaux de ceux dont la situation juridique manque actuellement de clarté, notamment les Roms et les Serbes, soit garanti.

Les relations interethniques au Monténégro sont demeurées pacifiques, dans l'ensemble. Les interactions et le dialogue entre les différents secteurs de la société devraient néanmoins être développés davantage. Les médias ont un rôle important à jouer à cet égard et des efforts doivent être faits pour rendre plus accessibles au grand public les informations concernant les minorités nationales. Les conseils de rédaction sont également invités à impliquer d'avantage les journalistes issus des minorités nationales à la production des programmes éducatifs, culturels et autres programmes destinés au grand public.

Le Comité consultatif considère que l'implication du droit constitutionnel à une « représentation authentique » des minorités nationales au Parlement doit être interprétée avec beaucoup de prudence afin d'éviter une polarisation excessive de la politique selon des clivages ethniques et la monopolisation des débats concernant les problèmes des minorités nationales par certains partis.

La disposition de la Constitution concernant la « représentation proportionnelle » des minorités nationales au sein des services publics doit devenir opérationnelle, notamment en s'appuyant sur les données concernant la participation des minorités nationales et en répondant aux besoins de formation spécifiques des membres des minorités nationales afin qu'elles soient mieux préparées pour se présenter à des fonctions publiques.

Les autorités devraient combler les lacunes concernant la participation effective des membres des minorités nationales à la vie économique. Les minorités nationales devraient être étroitement impliquées dans la mise en œuvre des plans de développement régional visant les zones connaissant de sérieuses difficultés économiques dans lesquelles elles sont établies.

## **I. ÉTABLISSEMENT DU PRESENT AVIS**

1. Le rapport étatique initial du Monténégro (ci-après désigné : le rapport étatique), attendu le 1<sup>er</sup> juin 2007, a été reçu le 25 juillet 2007. Le Comité consultatif a commencé de l'examiner à sa 30<sup>e</sup> réunion, tenue du 5 au 9 novembre 2007.
2. Dans le cadre de cet examen, le Comité consultatif a identifié un certain nombre de points au sujet desquels il souhaitait obtenir de plus amples informations. Un questionnaire a donc été envoyé aux autorités monténégrines le 16 novembre 2007. Le Comité consultatif a obtenu les réponses à ses questions au cours de la visite mentionnée ci-après.
3. À l'invitation du Gouvernement monténégrin et conformément à la Règle 32 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, une délégation du Comité consultatif s'est rendue au Monténégro du 4 au 8 décembre 2007 afin d'obtenir de la part des représentants du Gouvernement ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes des informations complémentaires sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre. Lors de l'établissement du présent Avis, le Comité consultatif a également consulté une série de documents provenant de différents organes du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes.
4. Le Comité consultatif a ultérieurement adopté le présent Avis lors de sa 31<sup>e</sup> réunion, le 28 février 2008, et décidé de le transmettre au Comité des Ministres.
5. Le présent Avis est soumis au Comité des Ministres au titre de l'article 26 (1) de la Convention-cadre aux termes duquel, lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention-cadre, «le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif» et conformément à l'article 23 de la Résolution (97) 10 susmentionnée, qui dispose que «le Comité consultatif examine les rapports étatiques et transmet ses Avis au Comité des Ministres».

## II. REMARQUES GENERALES

6. Le Comité consultatif note que le rapport étatique donne un bon aperçu du cadre législatif concernant la protection des minorités nationales au Monténégro et des réformes qui sont prévues dans ce domaine. Par ailleurs, le rapport étatique reprend les critiques que les ONG impliquées dans le processus d'établissement du rapport ont présentées sur certaines questions, ce qui constitue une approche louable.

7. Le Comité consultatif a pu obtenir une vue d'ensemble de la situation au cours de la visite au Monténégro susmentionnée (voir le paragraphe 3 du présent Avis). Le Comité consultatif estime que la visite organisée à l'invitation du Gouvernement monténégrin a fourni une excellente occasion de dialogue direct avec les acteurs concernés. Les informations complémentaires recueillies auprès du Gouvernement et d'autres sources, y compris de représentants des minorités nationales, se sont avérées particulièrement précieuses, en particulier s'agissant de la mise en œuvre pratique des normes pertinentes. Les entretiens ont eu lieu non seulement à Podgorica (y compris dans la municipalité de Tuzi), mais aussi à Bijeljo Polje, Berane et Rozaje. Le Comité consultatif reconnaît que les autorités du Monténégro ont fait preuve d'un esprit de coopération dans le processus qui a mené à l'adoption du présent Avis.

8. Selon le rapport étatique, deux représentants d'ONG ont été invités à contribuer au processus d'établissement du rapport. Le Comité consultatif reconnaît les efforts faits par le Gouvernement pour ouvrir ce processus aux associations de la société civile et d'organiser la consultation à cette fin. D'un autre côté, le Comité consultatif a été informé que certaines organisations non gouvernementales s'occupant de questions de minorités nationales n'ont pas été invitées à prendre part à ce processus. Il a également pris note du fait que certaines collectivités locales ont souhaité être consultées pendant le processus d'établissement du rapport. Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif encourage le Gouvernement à élargir ses consultations à l'avenir. Parallèlement, il invite le Gouvernement à prendre des dispositions supplémentaires pour faire mieux connaître la Convention-cadre et les autorités à publier le présent Avis dès sa réception afin de promouvoir un processus participatif et transparent.

9. Le Comité consultatif prend note du fait qu'à la suite de l'indépendance du Monténégro, le 3 juin 2006, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé, dans sa décision du 14 juin 2006<sup>1</sup>, que la République du Monténégro était, selon le cas, soit signataire, soit Partie à une liste de conventions ouvertes, parmi lesquelles la Convention-cadre, avec effet au 6 juin 2006, date de la déclaration de succession du Monténégro. Tout en tenant dûment compte de la nouvelle situation juridique créée par l'indépendance du Monténégro, le Comité consultatif tient à souligner qu'il a déjà examiné la situation des personnes appartenant aux minorités nationales au Monténégro dans le cadre de son premier cycle de suivi en ce qui concerne ce qui était alors l'État Partie de Serbie-Monténégro<sup>2</sup>. Les commentaires qu'il a formulés dans ce contexte pouvant être encore, *mutatis mutandis*, pertinents pour le Monténégro d'aujourd'hui, le présent Avis y fera référence, le cas échéant.

---

<sup>1</sup> Décision du Comité des Ministres, adoptée lors de sa 967<sup>e</sup> réunion, le 14 juin 2006.

<sup>2</sup> Voir le premier Avis du Comité consultatif sur la Serbie-Monténégro adopté le 27 novembre 2003.

10. Sur un plan général, le Comité consultatif tient à souligner que les personnes appartenant à des minorités nationales attendent beaucoup du Monténégro nouvellement indépendant. Il convient de tenir dûment compte de ces attentes. En effet, les réformes dans le domaine des droits des minorités nationales demeuraient, à l'époque de l'Union d'États de Serbie-Monténégro, en suspens ou avaient été ajournées pendant un certain nombre d'années au Monténégro. La discussion concernant l'indépendance du Monténégro leur a toutefois donné une impulsion et elles ont pris une importance centrale dans les mois ayant précédé le référendum sur l'indépendance. Il appartient à présent aux autorités de formuler une politique des minorités qui prenne dûment en considération leurs besoins et de faire en sorte que sa mise en oeuvre ne prenne pas de retard. Il en va du maintien de la confiance que ces personnes ont placée dans les politiques gouvernementales.

11. Le Comité consultatif relève que la Constitution du Monténégro, adoptée récemment, contient des dispositions louables sur les droits des minorités nationales (voir son chapitre 5), ce qui ouvre la voie à un renforcement de la protection des minorités au Monténégro. Il importe à présent que ces garanties constitutionnelles soient suivies d'un effort supplémentaire d'harmonisation des lois et de l'adoption de textes juridiques qui reflètent pleinement les principes de la Convention-cadre.

12. La Loi constitutionnelle relative à la mise en oeuvre de la Constitution de la République du Monténégro<sup>3</sup> incorpore un calendrier pour l'adoption et l'harmonisation de la législation avec la nouvelle constitution. Ce calendrier inclue des dates-limites dont il est prévisible qu'elles ne peuvent être tenues. Le Comité consultatif considère que fixer des dates limites dans la Loi constitutionnelle et les respecter est une question de respect de l'Etat de droit. Le Comité consultatif note avec préoccupation que les autorités ont manqué à certaines de leurs obligations constitutionnelles dans la mesure où les délais prévus ont été dépassés sans que l'harmonisation ou l'adoption de nouvelles lois ne soient intervenues.

13. Tout en soulignant l'importance de mener les réformes à un rythme soutenu et de respecter les délais fixés par les autorités monténégrines (voir ci-dessus), le Comité consultatif insiste également sur le fait que ces réformes devraient permettre de développer le sens des responsabilités et reposer sur les acteurs locaux. Le Comité consultatif estime indispensable d'assurer une large participation des minorités nationales au processus de réforme de façon à ce que ces dernières soient soutenues par le plus grand nombre possible d'entre-elles. De surcroît, il est de la plus haute importance de trouver un équilibre approprié entre l'intégration de toutes les communautés minoritaires à la société monténégrine et le respect et le développement de leur identité propre. C'est tout particulièrement le cas dans les domaines de l'éducation et de la représentation politique.

14. Certains objectifs de politique générale et certains programmes, tels que la représentation proportionnelle des personnes appartenant aux minorités nationales au sein de l'administration

---

<sup>3</sup> La Loi constitutionnelle relative à la mise en oeuvre de la Constitution de la République du Monténégro contient une première liste de lois, parmi lesquelles la Loi sur la citoyenneté, qui doivent être adoptées dans les deux mois à compter de l'entrée en vigueur de ladite loi constitutionnelle. Elle contient également une seconde liste de lois parmi lesquelles la Loi de 2006 sur les droits et libertés des minorités, qui doivent être harmonisées avec la Constitution dans les trois mois à compter de l'entrée en vigueur de ladite loi constitutionnelle. La date-limite précitée a été reportées par un amendement à la loi constitutionnelle adopté le 5 février 2008.

publique ou la Stratégie nationale en faveur des Roms, nécessiteront une extension du champ d'intervention des institutions existantes, voire la mise en place de nouvelles structures. Étant donné la dynamique de changement, le Comité consultatif considère qu'il importe de procéder à une analyse détaillée de la capacité institutionnelle nécessaire à la mise en oeuvre de ces réformes et de pourvoir aux besoins ainsi identifiés en allouant des crédits budgétaires suffisants et en prenant d'autres mesures pertinentes. Par ailleurs, des instructions claires devront être élaborées afin d'aider l'administration publique à s'acquitter de ses nouvelles tâches.

15. Le Comité consultatif prend acte du fait que le Monténégro n'a pas connu de violences interethniques comme ce fut le cas dans d'autres pays de la région lors des conflits armés qui y ont eu lieu. Il considère que les autorités monténégrines devraient s'assurer que les affaires en instance devant les tribunaux concernant les violations par d'anciens membres de l'Armée nationale yougoslave et de la police monténégrine, des droits fondamentaux de Bosniaques/Musulmans vivant dans la région de Bukovica (1992-1993) soient instruites de façon rapide et efficace. Il considère que si les violations sont confirmées, les auteurs doivent être traduits en justice. Ceci est important si le Monténégro nouvellement indépendant veut gagner la confiance de la population dans ses institutions. Parallèlement, le Comité consultatif invite les autorités à approfondir le dialogue interethnique entre les différentes composantes de la société monténégrine.

16. Le Comité consultatif constate que dans le sillage de la désintégration violente de la Yougoslavie et des événements qui se sont produits plus récemment au Kosovo, le Monténégro a accueilli sur son territoire un nombre considérable de personnes déplacées. On estime que plus de 20 000 de ces personnes vivent toujours sur le territoire du Monténégro en étant munis d'un statut temporaire; certains y résident depuis une dizaine d'années, voire davantage<sup>4</sup>. Le Comité consultatif estime qu'une telle situation pourrait affecter l'application de la Convention-cadre au Monténégro.

17. Le Comité consultatif souhaite également préciser qu'en examinant la mise en oeuvre de la Convention-cadre par le Monténégro, il a pris en compte les difficultés économiques auxquelles le pays doit actuellement faire face. Conscient de l'importance des conditions socio-économiques dans la mise en oeuvre de politiques et de mesures qui exigent généralement des ressources financières adéquates, le Comité consultatif se félicite des efforts consentis par les autorités pour protéger les minorités nationales et de leur souci de mettre en oeuvre la Convention-cadre.

18. Dans la partie de l'Avis qui suit, il est indiqué, s'agissant de certaines dispositions, que leur application n'appelle pas d'observations particulières compte tenu des informations dont le Comité consultatif dispose actuellement. Cette affirmation ne signifie pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts en ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. La nature des obligations de la Convention-cadre exige au contraire des efforts soutenus et constants de la part des autorités afin que soient respectés les principes et les objectifs de la Convention-cadre. En outre, certaines situations, jugées acceptables à ce stade, ne le seront plus nécessairement dans les prochains cycles de contrôle. Enfin, il se peut que certains problèmes

---

<sup>4</sup> Voir le document du HCNUR intitulé *Persons of concern to UNHCR in Montenegro, Description as of 1<sup>st</sup> October 2007*.



qui paraissent relativement mineurs actuellement se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés.

### **III. COMMENTAIRES SPECIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1 A 19**

#### **Article 1**

19. Le Comité consultatif note qu'à la suite de son accession à l'indépendance, le 3 juin 2006, le Monténégro est devenu partie à toute une série d'instruments internationaux pertinents. En outre, le Monténégro s'est engagé, au moment où il a adhéré au Conseil de l'Europe, à ratifier un certain nombre de traités, dont certains sont pertinents pour la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif se réfère en particulier à la Charte sociale européenne (révisée) et aux conventions du Conseil de l'Europe ayant trait à la citoyenneté, à savoir la Convention européenne sur la nationalité et la Convention sur les moyens d'éviter l'apatridie dans le cadre de la succession d'États. Le Comité consultatif invite le Monténégro à donner suite à ces engagements.

#### **Article 2**

20. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de cet article ne donne pas lieu à d'autres observations spécifiques.

#### **Article 3**

##### **Champ d'application personnel**

21. Le Comité consultatif souligne qu'en l'absence d'une définition dans la Convention-cadre elle-même, les États parties doivent s'interroger sur le champ d'application personnel qu'ils donneront à cet instrument dans leur pays. La position du Gouvernement monténégrin est considérée comme procédant d'une telle réflexion.

22. Si le Comité consultatif note, d'une part, que les États parties disposent à cet égard d'une marge d'appréciation pour prendre en compte les conditions propres à leur pays, il constate d'autre part que cette marge d'appréciation doit s'exercer en conformité avec les principes généraux du droit international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Il souligne notamment que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées.

23. Pour cette raison, le Comité consultatif estime qu'il lui incombe d'examiner le champ d'application personnel donné à la Convention-cadre, afin de s'assurer qu'il n'engendre aucune distinction de ce type. En outre, il considère qu'il est tenu de vérifier la bonne application des principes fondamentaux énoncés à l'article 3.

24. Le Comité consultatif constate que la nouvelle Constitution du Monténégro sanctionne le principe d'un État de citoyens et son préambule fait référence aux citoyens, au peuple et aux minorités nationales sans établir de distinction de type hiérarchique. S'agissant du sens à donner à l'expression "minorités nationales", le Comité consultatif renvoie, en l'absence d'une définition dans la Constitution, à l'article 2 de la Loi de 2006 sur les droits et libertés des minorités (ci-après désignée : Loi sur les minorités), qui donne de l'expression « minorité nationale » la définition suivante :

*“Aux fins de la présente loi, le terme “minorité” s’entend de tout groupe de citoyens de la République moins nombreux que le reste de la population majoritaire, dont les membres présentent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques communes différentes de celles du reste de la population, sont historiquement liés à la République et sont mus par la volonté de s’exprimer et de préserver leur identité nationale, ethnique, culturelle, linguistique et religieuse”.*

25. Le Comité consultatif déplore que la définition susvisée contienne une condition de citoyenneté. Une telle définition va à l’encontre des recommandations faites par le Comité consultatif dans son premier Avis sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro<sup>5</sup> ainsi que des commentaires formulés par des experts du Conseil de l'Europe, y compris la Commission de Venise<sup>6</sup>, au cours du processus d’élaboration de la loi.

26. Comme il a déjà été expliqué dans ces deux contextes, il est inapproprié d’utiliser une condition de citoyenneté dans une disposition générale ayant trait au champ d’application des droits des minorités, car ces droits sont des droits de l’homme et non des droits des citoyens. En outre, lorsque de nouvelles entités font leur apparition au lendemain de la désintégration d’États pluriethniques plus larges, une condition de citoyenneté ne peut qu’avoir un impact négatif sur les personnes dont le statut juridique n’est pas clair, comme par exemple les Roms, qui ont du mal à obtenir une confirmation de leur citoyenneté, notamment parce qu’ils ne disposent pas de documents d’identité<sup>7</sup>. Compte tenu de la situation existante au Monténégro, il est donc particulièrement inopportun d’inclure une telle condition (voir commentaires à ce sujet dans la partie consacrée à l’article 4 plus loin).

27. Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif considère que le Monténégro devrait faire en sorte que l’harmonisation prévue de la Loi de 2006 sur les minorités avec la Constitution<sup>8</sup> opère la suppression de la condition de citoyenneté incluse à l’article 2 de ladite Loi et réserve l’application de cette condition aux seules dispositions où elle est pertinente, telles que celles qui concernent les droits électoraux au niveau national.

---

<sup>5</sup> Voir le premier Avis du Comité consultatif sur la Serbie-Monténégro adopté le 27 novembre 2003, paragraphe 24 : “ [le Comité consultatif] appelle également les autorités monténégrines à garantir que le champ personnel d’application personnel de la future loi sur la protection des minorités nationales ne contiendra aucune restriction injustifiée liée à la citoyenneté ou à d’autres critères”.

<sup>6</sup> Voir Avis N° 270/2003 de la Commission de Venise sur le projet de loi révisé sur l’exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques de la République du Monténégro (CDL-AD (2004) 026). Cette position a été réaffirmée dans son Avis N° 392/2006 sur la Constitution du Monténégro (CDL-AD (2007)105).

<sup>7</sup> Voir rapport de la Commission de Venise sur les non-ressortissants et les droits des minorités, CDL-AD (2007) 001, paragraphes 76, 90, 142 et 144, deuxième tiret.

<sup>8</sup> En vertu de l’article 8 de la Loi constitutionnelle concernant la mise en œuvre de la Constitution de la République du Monténégro, un certain nombre de lois, parmi lesquelles la Loi sur les droits et libertés des minorités, doivent être harmonisées avec la Constitution dans un délai de trois mois à compter du jour de l’entrée en vigueur de ladite Loi constitutionnelle (c’est-à-dire le 19 janvier 2008).

### **Le recensement et le droit à l'auto-identification**

28. Le Comité consultatif prend note des résultats du recensement de 2003 qui ont été publiés progressivement à partir de septembre 2004<sup>9</sup>. Il se félicite de ce que ce recensement s'est appuyé sur un cadre juridique solide, mais déplore que, dans la pratique, un certain nombre de carences, concernant tant la conduite générale des opérations de recensement que l'analyse des résultats, aient été signalées, y compris par les autorités elles-mêmes<sup>10</sup>. Certaines de ces carences tiennent au fait que la population en général, et les minorités nationales en particulier, n'aient pas été suffisamment sensibilisés à l'importance du recensement. Par ailleurs, comme indiqué dans le rapport étatique, il est apparu que lors de l'enregistrement et le traitement des doubles réponses (par exemple, Bosnienne/Musulmane, Monténégrin/Serbe, etc.) à la question sur la "nationalité" (l'origine ethnique), seule la première partie de la réponse ait été prise en compte par les agents recenseurs. Les personnes concernées n'auraient pas été systématiquement informées de cette pratique.

29. Le Comité consultatif n'ignore pas que ce recensement a été effectué à l'époque de l'Union d'États de Serbie-Monténégro, dans un contexte politique marqué par une relative confusion quant au statut futur du Monténégro. Une telle situation a pu avoir un impact sur l'auto-identification en tant que Serbe ou Monténégrin. De surcroît, le Comité consultatif reconnaît qu'il est difficile de traduire sous forme de données statistiques la complexité de la composition ethnique d'un pays où les mariages interethniques sont nombreux et où l'auto-identification a évolué au gré du contexte politique du moment. Il relève, par exemple, s'agissant des communautés bosniaques/musulmanes, que si certaines personnes s'identifient strictement à l'une ou à l'autre, d'autres estiment qu'il ne faut pas accorder trop d'importance à cette différence. Le Comité consultatif considère que, quelle que soit la position des uns et des autres, il est indispensable de respecter pleinement les principes de l'article 3 de la Convention-cadre.

#### **Article 4**

#### **Mesures positives**

30. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la nouvelle Constitution comporte une clause générale d'interdiction de la discrimination tant directe qu'indirecte (article 8 de la Constitution). Cette clause prévoit expressément l'introduction de mesures positives en précisant que "la réglementation et l'introduction de mesures spéciales visant à créer les conditions de l'exercice de l'égalité nationale, de l'égalité des sexes et de l'égalité en général (...) ne sont pas considérées comme un acte de discrimination". Le Comité consultatif considère donc qu'il a tout particulièrement lieu de se féliciter de l'insertion dans la Constitution d'une telle clause, laquelle est pleinement conforme à l'article 4 de la Convention-cadre. Elle constitue une base claire et solide en vue de l'adoption de mesures positives, dont l'absence avait précédemment amené la

---

<sup>9</sup> Selon les résultats du recensement, la composition ethnique de la population du Monténégro est la suivante: Monténégrins, 43,16 %; Serbes, 31,99 %; Bosniaques, 7,77 %; Albanais, 5,03 %; Musulmans, 3,97 %; Croates, 1,10 %; Roms, 0,42 %; Yougoslaves, 0,30 %; Macédoniens, 0,13 %; Hongrois, 0,06 %; Slovènes, 0,07 %; Égyptiens, 0,04 %; Russes, 0,04 %; Italiens, 0,02 %; Allemands, 0,02 %. À quoi s'ajoutent les catégories suivantes: autres, 0,35 %; appartenance à la région, 0,20 %; appartenance inconnue, 0,99 %; appartenance non déclarée, 4,34 %.

<sup>10</sup> Voir page 8 du rapport étatique.

Cour constitutionnelle à invalider les droits de vote spéciaux introduits par la Loi de 2006 sur les minorités (voir les commentaires y relatifs dans la partie consacrée à l'article 15 plus loin).

31. Le Comité consultatif tient à appeler l'attention des autorités sur l'article 159 du Code pénal<sup>11</sup>, qui prévoit les sanctions dont sont passibles les personnes qui accordent des privilèges ou des dérogations en se fondant sur l'appartenance nationale ou ethnique. Cette disposition prévoit des peines plus lourdes pour les personnes ayant agi dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Tel qu'il est libellé et s'il est interprété comme s'appliquant aux mesures positive, cet article soulève de graves problèmes de compatibilité avec la Convention-cadre. Même si cette disposition a, semble-t-il, jamais été utilisé dans la pratique, le Comité consultatif demande aux autorités de garantir la cohérence juridique et de rendre la situation pleinement conforme aux principes énoncés par l'article 4 de la Convention-cadre.

### **Législation sur la non-discrimination**

32. Au niveau législatif, le Comité consultatif prend note de l'existence de certaines dispositions sur la non-discrimination. Elles sont réparties dans différentes législations relatives au travail, à l'emploi, aux soins de santé et à l'éducation, mais ne semblent pas couvrir des domaines tels que le logement et l'accès aux services. Le Comité consultatif constate avec inquiétude que certaines de ces dispositions sur la non-discrimination se réfèrent uniquement aux citoyens. Il considère que ces restrictions posent problème dans la mesure où elles instituent entre les citoyens et les autres une différence de traitement qui n'est pas légitime dans le domaine concerné (voir également les commentaires relatifs à l'article 3 plus haut). Le Comité consultatif demande aux autorités de réexaminer la situation. Il invite aussi les autorités à faire en sorte que les dispositions sur la non-discrimination s'appliquent à tous les domaines pertinents et à combler les lacunes pouvant exister en ce qui concerne la protection contre la discrimination.

33. Le Comité consultatif note que les autorités ont l'intention d'adopter une loi spécifique sur la non-discrimination. Il les invite vivement à élaborer cette loi sur la non-discrimination et à mener cette tâche rapidement à bien de façon à honorer les engagements pris lors de l'adhésion du Monténégro au Conseil de l'Europe<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> L'article 159 du Code pénal est ainsi libellé: 1) « Toute personne qui, en raison d'une appartenance nationale ou de l'appartenance à un groupe ethnique, à une race ou à une religion, ou de l'absence d'une telle appartenance, ou en raison de différences de convictions politiques ou autres, de sexe, de langue, de niveau d'instruction, de situation sociale, d'origine sociale, de propriété ou de situation de quelque type que ce soit, dénie ou limite les droits de l'homme et du citoyen garantis par la Constitution, les lois ou les autres dispositions légales, législatives ou réglementaires ou reconnus par les traités internationaux ou, sur la base de ces différences, accorde des privilèges ou des dérogations est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de trois ans. 2) Si l'acte visé au paragraphe 1 du présent article est commis par une personne dans l'exercice de ses fonctions officielles, celle-ci est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre trois mois et cinq ans ».

<sup>12</sup> Voir le paragraphe 19.3.12 de l'Avis N° 261 (2007) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : [L'Assemblée note (...) que la République du Monténégro est déterminée à honorer les engagements ci-après : (...)] «adopter *d'urgence* une loi sur la non-discrimination qui garantisse que personne ne doit faire l'objet d'une quelconque forme de discrimination, sous quelque motif que ce soit, qu'il se fonde sur le sexe, la race, la couleur, la

34. Le Comité consultatif constate avec inquiétude que, jusqu'à présent, le système judiciaire n'a pas abordé les problèmes de discrimination. En effet, il ne semble pas que les tribunaux monténégrins aient été saisis d'affaires de discrimination. Le Comité consultatif note que cette situation peut avoir d'innombrables causes, parmi lesquelles la méconnaissance des personnes appartenant aux minorités nationales de leurs droits, leur manque de confiance en la justice et le fait qu'elles n'ont pas les moyens de la saisir en l'absence d'un système d'aide juridictionnelle gratuite; le fait que les membres du corps judiciaire ne sont pas suffisamment formés à la non-discrimination, et le fait que la discrimination est difficile à prouver. Le Comité consultatif invite les autorités à se pencher sur cette situation et à prendre toutes les mesures qui s'imposent tant au niveau législatif et que des politiques publiques pour créer les conditions nécessaires à l'application des dispositions sur la non-discrimination. Il espère que l'adoption envisagée d'une loi spécifique sur la non-discrimination (voir plus haut) contribuera à lever les obstacles juridiques existants et il invite les autorités à accorder toute l'attention requise, dans le cadre du processus d'élaboration de cette loi, à la Recommandation de politique générale N°7 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

### **Rôle du Défenseur des droits de l'homme**

35. L'institution du Défenseur des droits de l'homme et des libertés (ci-après désigné: le Défenseur) est de création relativement récente au Monténégro. Etablie en 2003 par une loi (voir la Loi N°41/03 sur le Défenseur des droits de l'homme et des libertés), cette institution est à présent inclus dans la nouvelle Constitution. Le Comité consultatif n'ignore pas que le Bureau du Défenseur n'a pas encore tout à fait pris sa place dans le paysage institutionnel monténégrin : des questions d'organisation et de dotation en personnel et, plus généralement, de capacité restent à régler avant qu'il puisse remplir sa mission. Il apparaît que l'institution n'est que peu connue du grand public, tout particulièrement parmi les minorités nationales. C'est peut-être la raison pour laquelle ce Bureau n'a reçu jusqu'à présent qu'un très petit nombre de plaintes émanant de personnes appartenant à des minorités nationales.

36. Le Comité consultatif considère que le Défenseur pourrait jouer un rôle important pour ce qui est d'identifier et de combattre la discrimination. Il relève que le Défenseur a commencé à prendre quelques mesures à cet égard et considère qu'il est indispensable de lui donner les moyens d'accomplir un travail efficace en bénéficiant de toutes les garanties d'indépendance. Le Comité consultatif note également que dans le rapport qu'il a présenté au Parlement pour 2006, le Défenseur estime qu'il faudrait examiner les possibilités d'extension de l'activité de son Bureau au Nord et au Sud du pays. Le Comité consultatif est d'avis qu'une telle proposition pourrait permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'avoir plus facilement accès aux services du Défenseur et il invite les autorités à lui accorder toute l'attention qu'elle mérite.

### **La situation des Roms**

37. Le Comité consultatif estime que l'application de l'article 4 de la Convention-cadre au Monténégro pose un défi particulier, celui consistant à introduire une égalité pleine et effective

---

langue, la religion, l'orientation sexuelle, le handicap, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la propriété, la naissance ou toute autre situation".

entre les Roms et le reste de la population. Selon les chiffres fournis par des sources non gouvernementales<sup>13</sup>, la majorité des Roms occupent toujours des logements de qualité inférieure aux normes et un grand nombre d'entre eux vivent dans des sites non autorisés souvent dépourvus de toute installation de base. Le taux d'analphabétisme atteindrait 63 %, et serait encore plus élevé parmi les femmes et le taux de chômage de la communauté rom serait de 82 %. 52% des Roms, Ashkali et Egyptiens vivent en dessous du seuil de pauvreté, comparé à 12,2% de moyenne nationale<sup>14</sup>. Ces chiffres ne sont que des estimations (voir également, plus loin, les commentaires sur la question des données statistiques), mais ils fournissent des indicateurs de l'étendue des problèmes auxquels les Roms doivent faire face. Une telle situation n'est pas conforme aux principes énoncés par l'article 4 de la Convention-cadre et il s'agit de prendre les mesures qui conviennent de façon urgente.

38. Le Comité consultatif se félicite du fait que, depuis quelques années, les autorités ont accordé davantage d'attention à la situation des Roms<sup>15</sup>. En particulier, l'adoption en 2005 du Plan d'action pour la Décennie des Roms, qui s'inscrivait dans le cadre de la contribution du Monténégro à cette initiative régionale, a représenté un pas décisif car il s'agissait du premier document de politique générale consacré exclusivement à la situation des Roms. Certaines expériences positives ont été signalées, par exemple dans le domaine de l'emploi des Roms, mais il est souvent reproché au Plan d'action d'être rédigé en termes trop généraux, de ne pas suffisamment se reposer sur les acteurs locaux, de ne pas pouvoir compter sur un financement suffisant et durable et de manquer de capacités de mise en oeuvre et de suivi, y compris d'instruments d'évaluation. De plus, il n'as pas suffisamment pris en compte la situation des femmes, ce qui de l'avis du Comité consultatif, est indispensable si l'on veut que la situation particulièrement vulnérable des femmes roms se voit accorder toute l'attention nécessaire.

39. À cet égard, le Comité consultatif relève avec satisfaction que le Gouvernement a fini par approuver, le 8 novembre 2007, la Stratégie d'amélioration de la situation de la population rom (ci-après désignée: la Stratégie nationale sur les Roms), dont l'élaboration a été longtemps retardée (voir également l'article 15). Conçue en tant qu'instrument opérationnel global d'intégration des Roms dans tous les domaines de la vie sociale, cette Stratégie a été formulée sous les auspices du ministère des Droits de l'homme et des Minorités. Les représentants des Roms ont été impliqués dans son élaboration et certaines de leurs vues ont été reprises dans la Stratégie, ce que le Comité consultatif considère comme une approche louable. Étant donné que jusqu'à présent, les projets intéressant les Roms ont été très largement dépendants des donateurs extérieurs, le Comité consultatif considère qu'il est prometteur que les autorités monténégrines aient inséré dans la Stratégie la mise en place d'une structure financière qui doit se voir allouer 0,2 % du budget annuel de l'État aux fins de la mise en oeuvre de la Stratégie. Le Comité consultatif se félicite de ce que les crédits aient déjà affectés pour 2008. Il s'attend à ce que ce

---

<sup>13</sup> Voir notamment *Decade Watch: Roma activists assess the progress of the Decade of Roma Inclusion: country report Montenegro*, publié en juin 2007 par Decade Watch. Voir [www.romadecade.org](http://www.romadecade.org). Voir également *Equal Access to Quality Education for Roma*, Monitoring Report, Volume 2, Open Society Institute, Education Support Programme, 2007.

<sup>14</sup> Voir, *At Risk: The Social Vulnerability of Roma, Refugees and Internally Displaced Persons in Montenegro*, PNUD, novembre 2006.

<sup>15</sup> Voir, par exemple, la page 27 du rapport étatique, où il est fait référence à la stratégie de développement et de réduction de la pauvreté et à la stratégie pour l'emploi pour 2007-2010. Voir également, dans le domaine de l'éducation, la référence à la campagne *All together in schools* et aux programmes éducatifs pour les Roms.

nouvel engagement à l'égard de l'intégration des Roms sera porteur de changements concrets pour cette communauté. Il demande aux autorités d'utiliser ce nouvel instrument de politique générale pour combler les lacunes recensées dans le Plan d'action pour la Décennie, s'agissant notamment d'intégrer la dimension de l'égalité des sexes aux mesures ciblant les Roms dans tous les domaines et, en particulier, dans l'éducation (voir l'article 12 plus loin).

### **Documents d'identité**

40. Le Comité consultatif note avec une vive préoccupation qu'un pourcentage important de Roms ne possèdent toujours pas de documents d'identité. C'est un problème sur lequel le Comité consultatif avait déjà attiré l'attention dans son premier Avis sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro. La situation est encore plus complexe dans le cas des Roms, des Égyptiens et des Ashkali qui ont fui le Kosovo car ces personnes sont obligées de récupérer des informations dans des registres d'état civil qui se trouvent soit en Serbie, soit au Kosovo, quand ces derniers existent encore. Du fait de cette absence de documents d'identité, ils se voient refuser l'accès aux droits sociaux : ainsi des problèmes d'accès à l'éducation, aux traitements médicaux et au logement et d'autres droits sociaux ont été signalés. Dans le domaine du logement, cette communauté est plus vulnérable aux expulsions car elle vit dans des implantations illégales, comme c'était par exemple le cas en 2005 de la communauté égyptienne vivant à Riverside, à Berane. Des projets d'assistance sont mis en oeuvre pour aider les Roms à se procurer des documents d'identité : ces projets sont pour la plupart exécutés par des ONG avec l'aide de la communauté internationale. Certes, des changements positifs ont été signalés dans certains cas (par exemple, une dispense des coûts exigés pour l'obtention de documents d'identité), mais les progrès, il faut le déplorer, sont lents. Le Comité consultatif demande aux autorités de redoubler d'efforts pour permettre aux Roms de se procurer plus facilement des documents d'identité et de mettre en place des mesures spécifiques pour ceux dont les documents ne sont pas actuellement pas accessible ou n'existe pas.

### **Collecte de données à caractère ethnique**

41. Disposer de statistiques fiables sur les Roms est une des conditions pour que la stratégie en faveur des Roms soit efficace dans la pratique. D'une façon plus générale, le Comité consultatif estime que le Monténégro ne dispose pas de données ventilées selon l'appartenance ethnique, le sexe et la situation géographique. Il existe, certes, quelques études indépendantes ou enquêtes ciblées – le plus souvent financées par des organisations internationales –, mais elles sont ponctuelles et ne présentent qu'une partie de la réalité. Le Comité consultatif a appris que le Bureau de statistique du Monténégro (MONSTAT) a entrepris, à la fin de 2007, de réaliser une enquête sur la population active monténégrine. Il se félicite de ce que, contrairement aux autres enquêtes sur le logement et l'emploi, l'enquête susvisée ait comporté une question sur l'appartenance ethnique. Certaines autres initiatives ont été prises ou sont actuellement prises, mais il n'existe pas d'approche coordonnée parmi les principales parties prenantes dans ce domaine sur la façon d'aborder la question des données à caractère ethnique<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Le Comité consultatif se réfère aux projets du Défenseur visant à recueillir des données sur la situation des Roms en matière d'emploi. Il a également appris, dans le cadre de sa première évaluation de la situation, que le Ministère des minorités nationales et ethniques avaient des projets analogues. Il ne semble pas que ces projets aient pour le



42. Le Comité consultatif estime que l'absence de données à caractère ethnique complètes complique singulièrement la tâche du Gouvernement s'agissant de concevoir, de mettre en œuvre et d'assurer le suivi des politiques visant les minorités nationales. À cet égard, le Comité consultatif considère qu'il est indispensable que le Gouvernement monténégrin redouble d'efforts pour obtenir des données statistiques fiables sur la situation socioéconomique des minorités nationales dans tous les domaines pertinents et, à cette fin, mette au point des méthodes appropriées de collecte de données à caractère ethnique, tout en assurant le respect du principe d'auto-identification et en offrant des garanties adéquates de protection des données (voir ci-après).

43. La législation monténégrine en vigueur n'offre pas de garanties suffisantes en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel. Le Comité consultatif note que les autorités ont l'intention de réviser leur législation dans ce domaine. Il considère qu'il est urgent que les autorités mènent à son terme le projet de révision de la Loi sur la protection des données afin de rendre toute collecte de données à caractère personnel conforme aux principes de la Recommandation n° (97) 18 du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques ainsi qu'aux normes internationales relatives à la protection des données à caractère personnel.

## **Article 5**

### **Cadre législatif relatif au maintien de la culture des minorités nationales**

44. Le Comité consultatif relève avec satisfaction que le maintien et le développement de la culture des minorités sont protégés par la Constitution (article 79) et que la Loi sur les minorités consacre le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'exprimer leur identité culturelle (article 8 de la Loi) et de s'organiser dans le cadre d'associations pour préserver et développer leur culture (article 9 de la Loi). Ces dispositions de la Loi prévoient le soutien de l'État dans ce domaine, même si le financement des organisations des minorités nationales peut dépendre de l'existence de moyens financiers. Le Comité consultatif espère que l'argument de la contrainte financière ne sera pas utilisé fréquemment pour refuser ce soutien.

### **Le soutien de l'État dans la pratique : procédures et participation des minorités nationales à la prise de décisions**

45. Le Comité consultatif note que les questions liées à la culture des minorités relèvent du ministère de la Culture, des Sports et des Médias et, dans une certaine mesure, du ministère des Collectivités locales. Le Comité consultatif note qu'il existe un financement pour les initiatives culturelles, mais qu'il est réparti entre les deux ministères susvisés. En outre, le budget ne comporte aucun poste spécifiquement réservé à des projets en faveur des cultures des minorités

---

moment donné de résultats concrets. Voir le paragraphe 45 du premier Avis du Comité consultatif sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro : “ En conséquence, le Comité consultatif estime que (...), le Gouvernement devrait rechercher de nouveaux moyens d'obtenir des données statistiques fiables et il note que des mesures sont d'ores et déjà prises en ce sens par le Ministère des communautés nationales et ethniques, lequel a lancé une recherche visant à créer une “base de données ou une carte sociale” permettant de déterminer l'effectif des Roms et de leurs implantations, et à élaborer des statistiques sur leur situation dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'emploi”.

nationales. Sur le plan pratique, le Comité consultatif constate que, selon les informations qu'il a reçues, en particulier, des minorités bosniaque/musulmane et croate, le soutien apporté à leurs activités culturelles est jugé insuffisant pour préserver et développer leur culture. Il semble également que ce soutien soit apporté soit de façon ponctuelle, soit à la suite de procédures d'appel d'offres publiques sans qu'aucune priorité n'ait toutefois été établie. Dans certains cas, les procédures auraient manqué de transparence et, dans d'autres, les formalités auraient été trop contraignantes pour de petites ONG aux ressources limitées. Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif estime qu'il n'existe à l'heure actuelle pas de mécanisme satisfaisant de préservation et de développement des cultures des minorités et il invite les autorités à examiner cette situation.

46. Le Comité consultatif note que la Loi sur les minorités de 2006 prévoit la création de conseils des minorités. Ces conseils, qui doivent être mis en place à bref délai selon le règlement récemment adopté qui régit les premières élections aux conseils, se sont vu attribuer un certain nombre de responsabilités en matière de formulation des politiques des minorités nationales. Le Comité consultatif relève avec satisfaction que l'article 36 de la Loi sur les minorités prévoit expressément que les représentants des minorités nationales participent, par l'intermédiaire de leurs conseils, à la prise des décisions en matière d'allocation de crédits budgétaires destinés à ces conseils. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que le fonds pour les minorités prévu dans la Loi susvisée a été approuvé par le Parlement en janvier 2008 et dispose d'un budget représentant 0,15 % du budget de l'État, affecté au fonctionnement de ces conseils, y compris au soutien de projets en faveur des minorités nationales. Le Comité consultatif s'attend à ce que ce nouveau système contribue à rendre l'affectation des crédits aux minorités plus efficace en simplifiant les procédures et en les rendant plus transparentes et à faire en sorte qu'il réponde au mieux aux besoins des personnes appartenant à des minorités nationales (voir également les commentaires sur les conseils des minorités à l'article 15).

### **Préservation des monuments culturels**

47. Selon le rapport étatique, les monuments culturels « sont uniformément protégés au Monténégro ». Des inquiétudes ont toutefois été émises par les représentants de certaines minorités nationales quant à savoir si le soutien financier apporté à la restauration et à la protection est affecté aux monuments de toutes les religions. Malgré sa demande d'information à ce sujet, le Comité consultatif n'a reçu qu'une réponse partielle sur la préservation des monuments culturels jusqu'en 2005. Le Comité consultatif recommande que les autorités répertorient le soutien affecté aux monuments culturels selon leur appartenance religieuse et/ou à une minorité nationale et il considère que cette information devrait être fournie à ceux qui en font la demande.

48. De surcroît, le Comité consultatif a reçu des informations selon lesquelles les attaques et/ou destructions du patrimoine n'auraient pas débouché sur des procédures judiciaires adéquates. Le Comité consultatif se réfère en particulier à l'église St Petka<sup>17</sup> dont l'autel catholique a été enlevé. En 2006, les tribunaux ont décidé que la co-propriété devrait être maintenue mais à ce jour, cette décision n'a toujours pas été mise en oeuvre. Le Comité consultatif estime qu'il incombe aux autorités de veiller à ce que de tels actes donnent lieu à une

---

<sup>17</sup> L'église de St Petka appartient conjointement aux catholiques et aux orthodoxes et disposait d'un autel catholique et d'un autel orthodoxe.

enquête et à des poursuites judiciaires et à ce que les décisions judiciaires rendues soient bien exécutées.

### **Centre culturel des minorités nationales**

49. Le Comité consultatif a été informé que le centre culturel dont la création est prévue depuis un certain temps (voir également le premier Avis du Comité consultatif sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro<sup>18</sup>) devrait bientôt être opérationnel. Le Comité consultatif espère qu'aucun nouveau retard n'interviendra et que ce centre saura répondre aux besoins de toutes les minorités nationales sans aucune distinction injustifiée.

## **Article 6**

### **Dialogue, tolérance et réconciliation interethniques**

50. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le Monténégro a, dans l'ensemble, su maintenir de bonnes relations et la tolérance interethniques entre les différentes composantes de sa population, y compris à l'époque où la région était déchirée par de violents conflits. Des affaires de violation présumée, par d'anciens membres de l'Armée nationale yougoslave et de la police monténégrine, des droits fondamentaux de Bosniaques/Musulmans vivant dans la région de Bukovica (1992-1993) sont actuellement en instance devant les tribunaux monténégrins. Le Comité consultatif considère qu'il est indispensable que les autorités fassent en sorte que ces affaires soient instruites de façon rapide et efficace et que les coupables soient traduits devant la justice si les violations se trouvent effectivement confirmées.

51. La préservation de la tolérance et la promotion des interactions entre les différents groupes ethniques figurent parmi les défis que le Monténégro nouvellement indépendant doit relever. Le Comité consultatif estime que si l'indépendance du Monténégro a débouché sur une "renaissance" du débat sur les droits des minorités au niveau politique, certains travaux de recherche empirique donnent à entendre que, parallèlement, la distance ethnique entre les diverses composantes de la société monténégrine s'est creusée<sup>19</sup>. Le Comité consultatif constate également que l'instauration d'un dialogue avec les autres communautés vivant au Monténégro ne suscite guère d'intérêt parmi certaines minorités nationales. Dans ces conditions, le Comité consultatif est d'avis qu'il faudrait accorder toute l'attention voulue à des mesures susceptibles de promouvoir le dialogue entre les différents groupes ethniques du Monténégro, surtout dans le domaine de l'éducation, de la culture et des médias, conformément aux principes de l'article 6 (voir aussi plus loin).

52. Dans le domaine législatif, le Comité consultatif prend note de l'existence dans la législation monténégrine d'une disposition spécifique qui criminalise la diffusion d'"idées qui sont fondées sur la supériorité d'une race sur une autre ou qui appellent à la haine ou incitent à la discrimination raciale" (voir l'article 443 du Code pénal). À la connaissance du Comité

---

<sup>18</sup> Voir le paragraphe 51 dudit Avis, daté du 27 novembre 2003 : "la décision, adoptée par le Gouvernement de la République du Monténégro en juin 2001, de créer un centre pour la conservation et le développement des cultures des groupes nationaux et minoritaires vivant au Monténégro n'a pas été traduite dans les faits".

<sup>19</sup> Voir CEDEM (Centre pour la démocratie et les droits de l'homme au Monténégro), *Ethnic Distance in Montenegro*, avril-mai 2007, [www.cedem.cg.yu](http://www.cedem.cg.yu).

consultatif, il n'existe pas encore de jurisprudence concernant cette disposition du Code pénal et il renvoie aux commentaires présentés au sujet de l'article 4 en ce qui concerne les mesures que les autorités doivent prendre pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de se prévaloir des voies de recours judiciaires. Le Comité consultatif encourage également les autorités à compléter leur législation sur la haine raciale en prévoyant explicitement que la motivation raciale constitue une circonstance aggravante.

### **Médias**

53. Dans le domaine des médias, le Comité consultatif note avec satisfaction que, selon les informations qu'il a reçues, il ne semble pas que la diffusion par les médias de stéréotypes négatifs sur les personnes appartenant à des minorités nationales constitue un problème très répandu.

54. Les représentants des minorités nationales font régulièrement observer que le grand public connaît très peu la vie culturelle des minorités nationales, leurs activités et les problèmes auxquelles elles doivent faire face. Le Comité consultatif se félicite du fait que la Radio Télévision publique du Monténégro (RTCG) a manifesté sa volonté d'accroître sa couverture de la diversité et il appelle les autorités à s'assurer que les médias du service public disposent des ressources nécessaires afin que la culture des minorités nationales soit davantage reflétée dans leur programmes.

55. Certes, les médias du service public présentent une émission de télévision en albanais (voir également les commentaires concernant l'article 9), mais la barrière linguistique la rend difficile d'accès pour le grand public. L'article 11 de la Loi sur les minorités prévoit la possibilité pour les autorités de faire traduire les émissions produites dans les langues minoritaires dans la langue officielle. Le Comité consultatif sait que le ministère de la Culture, des Sports et des Médias a présenté une proposition de sous-titrage du programme précité, mais qu'elle n'a malheureusement pas été suivie par la RTCG. Le Comité consultatif invite les autorités à étudier plus avant les moyens de faire pleinement usage de l'article 11 de la Loi sur les minorités.

### **Relations avec la police**

56. Le Comité consultatif prend note du fait que les incidents au cours desquels des personnes appartenant à des minorités sont prises pour cibles semblent avoir été peu nombreux. Le seul cas auquel il est souvent fait allusion, y compris dans le rapport étatique, concerne l'arrestation en 2006 d'un groupe d'Albanais pour appartenance à un réseau terroriste dans le cadre de l'opération antiterroriste appelée "Opération Eagle flight". L'enquête sur l'affaire est en cours et le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que les allégations de torture et de mauvais traitements infligés aux personnes arrêtées donneront lieu à une enquête complète et impartiale.

57. Le Comité consultatif conclut également d'entretiens qu'il a eus avec les autorités que la possibilité que certains types de comportement de la police puissent avoir une motivation raciste tend à être exclue d'emblée. De l'avis du Comité consultatif, le fait que peu de cas aient été signalés ne veut pas nécessairement dire qu'il n'existe aucun problème dans ce domaine. Le Comité consultatif note que le nouveau système de contrôle de la police n'a été mis en place que récemment : ce contrôle s'exerce par l'intermédiaire d'un comité (Comité de contrôle civil du travail de la police) qui relève du ministère de l'Intérieur. Le Comité consultatif espère que ce

comité bénéficiera du statut et des ressources pour intervenir rapidement et en toute indépendance en cas d'allégations de mauvais traitements infligés par les agents de la force publique à des personnes appartenant à des minorités nationales.

58. Le Comité consultatif considère qu'il est positif que les autorités aient pris des mesures – encore limitées pour l'instant – pour recruter des policiers roms. Il encourage les autorités à continuer de recruter des personnes appartenant à des minorités nationales dans la police et à accorder une attention particulière à leur maintien dans cet emploi.

### **Personnes déplacées**

59. Le Comité consultatif rappelle que le champ d'application personnel de l'article 6 de la Convention-cadre est large : il s'étend à toutes les personnes vivant sur le territoire et inclut les non-citoyens, les demandeurs d'asile et les réfugiés. Le Comité consultatif note à cet égard que le Monténégro a accueilli un grand nombre de personnes venues de Croatie et de Bosnie-Herzégovine entre le début et la moitié des années 90 ainsi qu'un grand nombre de Roms, d'Ashkali et d'Égyptiens ayant fui le Kosovo à partir de 1999. Selon les informations fournies par le HCNUR, il y aurait environ 8 000 personnes venues de Croatie et de Bosnie-Herzégovine et environ 16 000 personnes déplacées venues du Kosovo<sup>20</sup>. Le Comité consultatif reconnaît que le Monténégro a déjà pris des mesures pour remédier à cette situation. Par exemple, il a adopté en 2006 une loi sur l'asile qui prévoit un cadre juridique solide pour déterminer le statut des non-citoyens se trouvant sur le territoire du Monténégro. Cette loi est entrée en vigueur en 2007, mais le manque de moyens pour l'appliquer suscite des préoccupations auxquelles il convient de répondre.

60. À l'heure actuelle, la plupart de ces personnes déplacées n'ont toujours pas de statut permanent : on ne leur octroie qu'un statut *ad hoc* à renouveler périodiquement et, en tant que résidents temporaires, elles ne bénéficient pas d'un accès satisfaisant aux droits sociaux fondamentaux. Par exemple, à compter de 2002, l'emploi d'une personne déplacée est conditionné à l'autorisation de l'Office monténégrin pour l'emploi et au versement par l'employeur d'une taxe supplémentaire. Ces conditions ont pour conséquence pratique d'exclure encore davantage ce groupe de la population du marché du travail et ont accru sa marginalisation dans la société monténégrine. Une telle situation peut avoir un impact négatif sur la mise en œuvre de l'Article 6 de la Convention-cadre.

61. Le Comité consultatif souhaite que, conjointement avec la Loi de 2006 sur l'asile, le projet de loi sur la citoyenneté permettra de régler la situation de la très grande majorité des personnes déplacées. En particulier, le Comité consultatif demande aux autorités de faire en sorte que les conditions d'obtention de la citoyenneté monténégrine énoncées dans la loi ne créent pas d'obstacles injustifiés pour les personnes ayant quitté d'autres parties de l'ex-Yougoslavie au cours d'un conflit antérieur et qui résident au Monténégro depuis un nombre d'années suffisants. En particulier, le Comité consultatif appelle les autorités à prendre dûment en considération, en élaborant ledit projet de loi, la situation socio-économique des Roms et les difficultés liées aux conditions de résidence et aux documents d'identité.

---

<sup>20</sup> Voir le document du HCNUR intitulé *Persons of concern to UNHCR in Montenegro, Description as of 1<sup>st</sup> October 2007*.

### **Traite des êtres humains**

62. Dans son premier Avis sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro, le Comité consultatif s'est déclaré vivement préoccupé par le phénomène de la traite des êtres humains et son impact négatif sur la protection des personnes appartenant à des minorités nationales. Malheureusement, en dépit des efforts faits par les acteurs internationaux et nationaux, des cas de traite continuent d'être signalés, parfois en lien avec des offres d'emploi à l'étranger ou des mariages précoces arrangés par les familles. Par exemple, selon des allégations inquiétantes, la traite aurait lieu dans les camps de Konik, où résident des Roms, des Ashkali et des Égyptiens venus du Kosovo. Le Comité consultatif salue l'adoption d'une Stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains et est d'avis que mesures énergiques devraient être prises dans ce contexte pour mettre un terme à ce fléau. Il leur appartient également de consulter ces communautés et, en particulier, les femmes de ces communautés, au sujet de la mise en oeuvre de cette stratégie.

#### **Article 7**

63. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de cet article ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### **Article 8**

### **Cadre juridique et institutionnel**

64. La nouvelle Constitution monténégrine garantit la liberté de religion. Le droit à la liberté de religion est également consacré par la Loi de 1977 sur le statut juridique des communautés religieuses. Cette loi prévoit que toutes les organisations religieuses doivent se faire enregistrer à l'antenne locale du ministère de l'Intérieur.

65. Le dialogue entre les autorités et les communautés religieuses ainsi que les travaux de la Commission gouvernementale pour les relations avec les communautés religieuses seraient évalués comme étant largement insatisfaisant. Le Comité consultatif invite les autorités à réexaminer cette situation et à apporter les changements, notamment institutionnels, nécessaires pour renforcer le dialogue.

### **Respect de la diversité religieuse dans la pratique**

66. Le Comité consultatif relève qu'un manque de sensibilité face aux conditions nécessaires pour les personnes qui souhaitent pratiquer l'islam a été signalé dans certains contextes. Le rapport étatique mentionne en particulier le manque de respect pour les coutumes funéraires et le fait qu'il n'y a pas assez de locaux affectés à la pratique de l'islam. Le Comité consultatif se félicite du fait que les autorités aient fait preuve d'autocritique sur cette question et il les invite à s'assurer que des mesures soient prises afin de respecter les différences religieuses. Les autorités devraient également s'employer, en consultation avec les communautés religieuses concernées, à rechercher des solutions durables aux problèmes susmentionnés.

## Article 9

### Cadre législatif

67. Le Comité consultatif se félicite de ce que le cadre législatif du Monténégro prévoit des dispositions spécifiques concernant l'utilisation des langues minoritaires et la programmation dans ces langues par les médias. Le cadre juridique décrit dans son premier Avis sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro<sup>21</sup> a été complété par une disposition spécifique de la Loi sur les minorités de 2006, qui fait obligation aux autorités de fournir sur les chaînes publiques un temps d'antenne approprié pour les émissions en langues minoritaires. Cette disposition donne également aux autorités la possibilité d'adopter des mesures incitatives à l'égard des organismes de radiodiffusion privés afin qu'ils incluent des émissions en langues minoritaires dans leur programmation. Il y a lieu de se féliciter de l'introduction de cette garantie supplémentaire.

### La radio/télédiffusion en langues minoritaires dans la pratique

68. Le Comité consultatif constate que, dans la pratique, il existe une émission quotidienne en albanais, d'une durée de 15 minutes, sur la première chaîne publique et une émission de 50 minutes pendant le week-end. Des efforts ont été faits pour offrir des émissions destinées aux Roms. Il s'agit de documentaires diffusés de temps à autre sur la chaîne publique et d'une émission hebdomadaire diffusée par une radio indépendante, Radio Antena, avec le soutien du ministère de la Culture, des Sports et des Médias, d'une ONG nationale et d'organisations internationales. Ce sont là des exemples positifs, mais le Comité consultatif estime que le volume des émissions en langues minoritaires pourrait être réexaminé à intervalles réguliers de façon à s'assurer qu'il soit en adéquation avec les besoins des minorités nationales concernées. De plus, le développement des émissions diffusées dans les langues minoritaires serait insuffisant au niveau local. Cette situation ne semble pas conforme à l'article 100 de la Loi sur la radiodiffusion, en vertu duquel non seulement la République, mais aussi les collectivités locales doivent fournir une partie des fonds nécessaires à la programmation dans les langues minoritaires. Le Comité consultatif recommande aux autorités de réexaminer la situation de façon à développer la programmation dans les langues minoritaires au niveau local.

69. Les minorités nationales peuvent recevoir certaines émissions de radio et de télévision depuis un État-parent, comme c'est le cas pour les Albanais, les Croates, les Bosniaques/Musulmans, les Serbes, les Slovènes et les Macédoniens. À l'exception des Albanais, il n'existe pas d'émissions produites dans le pays pour les minorités nationales et il n'est pas suffisamment répondu à leurs besoins spécifiques sur le plan du contenu culturel. À cet égard, le Comité consultatif considère qu'il est important de promouvoir davantage l'accès des journalistes issus de ces minorités nationales et d'associer étroitement ces journalistes, dans la pratique, à la production d'émissions éducatives, culturelles et autres émissions classiques, ce qui semble faire défaut pour le moment.

---

<sup>21</sup> Il s'agit notamment des dispositions des Lois de 2002 sur les médias et sur la radiodiffusion.

## Presse écrite

70. Dans le domaine de la presse écrite, le Comité consultatif note avec satisfaction que le ministère de la Culture, des Sports et des Médias co-finance un supplément mensuel du journal albanais *Pdjeba*, qui est également disponible sur Internet. Toutefois, le Comité consultatif estime que le soutien actuel – même limité – pourrait également répondre aux besoins des autres minorités nationales. En particulier, il conviendrait d'accorder davantage d'attention à la situation de la presse des autres minorités, telles que les Croates et les Bosniaques/Musulmans, qui sont aujourd'hui largement dépendants des fonds que leur procurent les ONG et ont de plus en plus de difficultés à préserver leurs activités d'édition.

## Article 10

### Utilisation des langues minoritaires en public

71. Le Comité consultatif se félicite de ce que les principes de l'article 10 de la Convention-cadre trouvent leur pendant, en termes généraux, dans la nouvelle Constitution<sup>22</sup>. Ils sont développés à l'article 11 de la Loi sur les minorités, qui prévoit l'utilisation officielle des langues minoritaires dans les organes de les collectivités locales où les personnes appartenant à des minorités nationales constituent "la majorité ou une partie très importante de la population".

72. La loi précise le sens de l'expression 'usage officiel', laquelle couvre les procédures administratives et judiciaires, pour la délivrance de documents et le matériel électoral et dans le travail des organes officiels. Le Comité consultatif note également que la Loi sur la municipalité de Tuzi, où les Albanais représentent environ 60 % de la population selon le dernier recensement, institue l'albanais comme "langue d'usage officiel" en sus de la langue officielle du Monténégro. Dans les autres communes qui comptent de fortes concentrations de personnes appartenant à des minorités nationales, à savoir les communes de Ulcinj<sup>23</sup> et de Plav<sup>24</sup>, il existe des dispositions analogues pour l'albanais (Ulcinj et Plav) et le bosnien (Plav).

73. Dans la pratique, le Comité consultatif n'a pas été informé de préoccupations relatives à l'utilisation des langues minoritaires en public (paragraphe 1 de l'article 10 de la Convention-

---

<sup>22</sup> Voir l'article 79 de la Constitution : "Les personnes appartenant à des nations minoritaires et à d'autres communautés nationales se voient garantir les droits et libertés ci-après, qu'elles peuvent exercer individuellement ou collectivement avec d'autres :

(..)

3) le droit d'utiliser sa propre langue et son propre alphabet en privé, en public et en tant que langue officielle;

(..)

5) dans les zones où ces personnes représentent une partie importante de la population totale, le droit pour les collectivités locales d'utiliser également, dans l'exercice de leurs responsabilités, la langue des nations minoritaires et des autres communautés nationales minoritaires.

<sup>23</sup> Selon le dernier recensement, la population albanaise constitue environ 72 % de la population totale de cette commune.

<sup>24</sup> Selon le dernier recensement, la population bosniaque/musulmane constitue environ 56% de la population totale de cette commune. La population albanaise en représente environ 20 %.



cadre). On relève toutefois une insécurité juridique en ce qui concerne l'utilisation d'une langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives, utilisation prévue au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention-cadre. Il découle de l'article 11 de la Loi sur les minorités que le seuil de l'"usage officiel" s'applique aussi bien au travail interne des organes administratifs ou judiciaires qu'aux rapports entre l'administration et les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif estime que la condition prescrite concernant l'usage officiel d'une langue minoritaire, à savoir le fait que les personnes appartenant à une minorité nationale doivent constituer "la majorité ou une partie très importante de la population", peut se prêter à des interprétations restrictives. Dans ces conditions, le Comité consultatif considère nécessaire d'introduire une certaine clarté juridique de façon que les autorités locales donnent de ce critère une interprétation qui tienne compte des principes de la Convention-cadre. Il estime que les autorités devraient informer les personnes appartenant à des minorités nationales de la possibilité qu'elles ont d'exercer leur droit et doivent s'assurer que les ressources nécessaires à cette fin sont disponibles.

## Article 11

### Utilisation des langues minoritaires pour les noms de personnes

74. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que le droit d'utiliser son nom dans une langue minoritaire et la reconnaissance officielle de ce nom sont garantis par la Constitution<sup>25</sup> et par les autres lois pertinentes (Loi sur les minorités et Loi sur les noms de personnes). Le Comité consultatif a cependant reçu des informations – qui figurent également dans le rapport étatique – selon lesquelles l'exercice de ce droit s'est heurté à des obstacles d'ordre pratique. En effet, en l'absence de formulaires d'enregistrement bilingues qui auraient pris en compte la spécificité de l'albanais, l'enregistrement de noms albanais dans la langue officielle a donné lieu à certaines déformations. Le Comité consultatif prend note, à cet égard, du rôle spécifique joué par le Défenseur s'agissant de repérer et d'examiner ce problème et de formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes aux niveaux central et local. Par suite, le ministère de l'Intérieur a pris des dispositions pour établir un registre national et délivrer des documents de façon à tenir compte de la spécificité de la langue albanaise. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la question est également traitée dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle loi sur les registres d'état civil. Toutefois, pour les personnes dont le nom a été déformé, la procédure devant leur permettre de récupérer leur nom originel a été présentée comme complexe, et les autorités compétentes ont instruit les demandes correspondantes avec beaucoup de réticence. Compte tenu du travail législatif en cours, le Comité consultatif demande aux autorités, y compris aux autorités locales, de veiller à ce que la procédure en place soit suivie sans entraîner de démarches inutiles pour les intéressé(e)s et sans coût supplémentaire.

---

<sup>25</sup> Voir l'article 79 de la Constitution : "Les personnes appartenant à des nations minoritaires et à d'autres communautés nationales se voient garantir les droits et libertés ci-après, qu'elles peuvent exercer individuellement ou collectivement avec d'autres :

(..)

- 7) Le droit d'écrire leur nom de famille et leur prénom en utilisant leur propre langue et leur propre alphabet dans les documents officiels;

### **Indications topographiques dans les langues des minorités nationales**

75. La législation monténégrine garantit le droit de présenter des indications topographiques dans la langue des minorités nationales. Ce droit est accordé à la même condition que celle qui est prévue en ce qui concerne l'usage officiel d'une langue minoritaire, c'est-à-dire qu'il s'exerce sur le territoire des collectivités locales dans lesquelles les personnes appartenant à des minorités nationales constituent "la majorité ou une partie très importante de la population" (article 11 de la Loi sur les minorités). Il existe des exemples de mise en œuvre dans des régions où les Albanais constituent la majorité de la population (Ulcinj ou Tuzi), mais le Comité consultatif note que la réalisation de ce droit demeure limitée à quelques régions du pays. Il invite donc les autorités de vérifier s'il existe une demande des personnes appartenant à une minorités nationales pour la mise en place de telles indications. Les autorités devraient également prendre les mesures adéquates pour inciter les autorités locales à appliquer plus largement cette disposition dans les aires géographiques concernées.

#### **Article 12**

76. Le Comité consultatif constate que l'application des principes énoncés par l'article 12 de la Convention-cadre se heurte à d'importants défis au Monténégro. Le secteur de l'enseignement a actuellement besoin d'importantes réformes et celles qui ont déjà été engagées doivent être poursuivies et davantage développées.

#### **Programmes et manuels scolaires**

77. L'un des principaux sujets de préoccupation dans ce domaine a trait au contenu des programmes et des manuels scolaires, domaine dans lequel des mesures ont été prises à partir de 2003. En particulier, une commission spéciale accueillant des représentants des minorités nationales a entrepris de réviser les programmes scolaires et a à présent achevé ses travaux pour tous les niveaux de l'enseignement. La mise en oeuvre engagée des nouveaux programmes doit s'accompagner de la production de manuels et de matériels didactiques actualisés. À cet égard, des efforts sont actuellement faits afin de supprimer des manuels tous les termes inappropriés d'un point de vue ethnique mais ceux-ci semblent être insuffisants dans la mesure où le contenu des manuels en albanais contiennent des traductions médiocres établies à partir de manuels en serbe et ne rendent pas suffisamment compte de la culture albanaise. De même, la minorité bosniaque/musulmane s'est plainte de ce que les manuels ne rendaient pas compte des conceptions culturelles et religieuses de leur communauté. Le Comité consultatif invite les autorités à finaliser le processus de révision en étroite collaboration avec les représentants des minorités nationales et à remédier aux carences signalés.

78. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la législation monténégrine autorise les autorités scolaires, en coopération avec la communauté locale, à proposer jusqu'à 20 % du programme afin de mieux prendre en compte les besoins et les centres d'intérêt des personnes appartenant à des minorités nationales (Loi sur l'enseignement général). Toutefois que cette possibilité n'a malheureusement été que rarement, voire jamais utilisée. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation : la nouveauté d'une telle disposition dans un État historiquement centralisé, un manque d'initiative de la part de l'administration scolaire en

l'absence d'instructions des autorités centrales, et la pénurie de manuels et de matériels didactiques adaptés à des programmes de ce type.

79. Dans ces conditions, le Comité consultatif demande aux autorités d'étudier les moyens de promouvoir l'usage de cette disposition par les autorités locales afin de mieux intégrer la culture, l'histoire, la langue et les religions des minorités nationales dans les programmes scolaires, conformément à l'article 12 de la Convention-cadre. Elles devraient, ce faisant, associer à ce travail, les conseils des minorités qui, lorsqu'ils auront été mis en place, devront bénéficier de possibilités adéquates de donner leur avis sur les programmes scolaires conformément à la Loi sur les minorités. Les autorités devraient également étendre ces consultations à d'autres représentants des minorités nationales.

### **La formation des enseignants**

80. La formation des enseignants est un autre défi. Le Comité consultatif sait que le manque d'enseignants qualifiés est un problème général au Monténégro, mais constate que la situation est critique dans le cas des enseignants de et/ou en langues minoritaires. Cela constitue un grave obstacle au développement de l'enseignement de et en langues minoritaires (voir également l'article 14). D'après les représentants des minorités nationales, les besoins de formation sont particulièrement pressants dans le cas des enseignants des langues bosnienne et croate. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la Faculté de philosophie de Niksic s'est dotée d'un département réservé à l'enseignement de l'albanais. En outre, une partie de ces études peut être faite à l'Université de Podgorica, ce qui les rend plus facilement accessibles aux personnes appartenant à la minorité albanaise. Parallèlement, étant donné la situation de l'enseignement du croate et du bosnien, le Comité consultatif invite les autorités d'examiner la réponse à donner aux besoins de formation des enseignants issus de ces minorités dans le cadre des infrastructures existantes en ayant recours, au besoin, à des accords bilatéraux de coopération et à des échanges d'enseignants.

### **Les enfants roms dans les écoles**

81. La situation des élèves roms est un sujet de grave préoccupation. La pauvreté dans laquelle vivent un grand nombre de personnes appartenant à cette communauté rend difficile pour les parents roms d'envoyer leurs enfants à l'école, à plus forte raison de payer les manuels et les fournitures scolaires. Les obstacles économiques se doublent souvent de problèmes créés par le système scolaire lui-même, qui n'a pas su offrir un environnement adapté aux besoins spécifiques des Roms. Il en résulte que le nombre d'enfants scolarisés reste très faible, ce qui est très préoccupant, et le taux d'abandon scolaire extrêmement élevé, certains indicateurs montrant que la situation des filles est encore plus grave. De plus, le Comité consultatif note qu'un nombre important de Roms, d'Ashkali et d'Égyptiens venus du Kosovo font face à des problèmes spécifiques comme le fait qu'ils ne maîtrisent pas le monténégrin ou le fait qu'ils n'ont pas de documents d'identité (voir également la partie consacrée à l'article 4). Le Comité consultatif considère que les autorités devraient prendre les mesures nécessaires pour supprimer ces obstacles. Dans ce contexte, la participation des enfants roms dans des établissements pré-scolaires dans lesquels ils pourraient recevoir un soutien pour l'apprentissage des langues devrait faire l'objet d'une attention particulière.

82. L'existence de classes entièrement composées d'élèves roms est une source de préoccupation. C'est particulièrement le cas dans les aires géographiques où se sont concentrées les personnes déplacées en provenance du Kosovo. Ces cas de ségrégation, que le Comité consultatif a déjà signalés dans son premier Avis sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro, résultent d'une ségrégation de la communauté rom dans certains quartiers des villes. Ils découlent également d'un processus selon lequel les parents d'enfants non roms ont tendance à retirer leurs enfants des écoles où sont inscrits un grand nombre d'enfants roms. La ségrégation *de facto* ne peut qu'aggraver la stigmatisation des Roms et les marginaliser encore davantage. Le Ministère de l'éducation s'est engagé à traiter cette question. Malheureusement, cet engagement ne s'est pas encore traduit par des résultats concrets. Le Comité consultatif demande aux autorités de prendre des dispositions plus énergiques pour mettre la situation en conformité avec l'article 12 et avec les principes énoncés dans l'article 6 concernant la promotion du dialogue interculturel.

83. Par ailleurs, le Comité consultatif note avec satisfaction que les problèmes spécifiques des Roms font l'objet d'une attention croissante de la part des autorités. Certaines initiatives prometteuses ont vu le jour ces dernières années, telle l'Initiative pour l'éducation des Roms, qui a institué un poste d'assistant rom dans certaines écoles, notamment à Podgorica, Niksic et Berane. Des manuels ont été distribués gratuitement. Toutefois, ces projets n'ont qu'une portée limitée, ils sont souvent ponctuels et sont gérés essentiellement par des ONG avec le concours de la communauté internationale et ne bénéficient pas d'un financement durable.

84. Le Comité consultatif espère que la Stratégie nationale sur les Roms sera l'occasion de prendre des mesures décisives pour redresser la situation (voir également l'article 4, paragraphe 39). En particulier, il estime indispensable de recueillir des données sur la fréquentation scolaire à tous les niveaux de l'enseignement tout en respectant le principe d'auto-identification et en offrant des garanties de protection des données personnelles, et d'accorder une attention particulière à la situation des jeunes filles roms à cet égard. Le recrutement d'enseignants et leur formation continue dans l'esprit d'une pédagogie pour tous, une concertation étroite avec la communauté rom et un ferme engagement de la part des autorités centrales et locales seront indispensables pour faire de cette Stratégie un instrument de changement concret.

### **Accès à l'enseignement supérieur**

85. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, le Comité consultatif relève dans le rapport étatique qu'une décision gouvernementale datée du 28 septembre 2001 permet aux élèves issus de minorités nationales d'avoir un accès facilité à l'enseignement supérieur. Cette mesure positive a été insérée dans l'article 19 de la Loi sur les minorités qui dispose que l'Université du Monténégro peut, sur proposition du Conseil des minorités, inscrire un certain nombre d'étudiants appartenant à des minorités nationales au début de chaque année universitaire en sus des étudiants inscrits selon la procédure normale d'entrée à l'université. Le Comité consultatif a néanmoins appris qu'en pratique ce système a en fait fonctionné d'une façon *ad hoc* et non transparente jusqu'à présent.

86. Dans ces conditions, le Comité consultatif considère que les autorités doivent continuer de réfléchir à la question de l'amélioration de l'accès des minorités nationales à l'enseignement supérieur. Les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier parmi la minorité

albanaise, demandent régulièrement qu'un système de quotas au niveau de l'université soit mis en place. Le Comité consultatif estime que, si les quotas sont une forme de mesure positive, il existe d'autres mesures qui pourraient être prises pour remédier à une situation d'inégalité. Dans le domaine de l'enseignement, d'autres mesures, telles que l'organisation de classes supplémentaires et la dispense de certains examens compte tenu de la barrière linguistique et d'autres obstacles pourraient être étudiées afin d'élargir l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales à l'enseignement supérieur.

### **Reconnaissance des diplômes**

87. Les autorités ont de nouveau examiné, dans le cadre du processus de Bologne, la question de la non-reconnaissance ou du retard apporté à la reconnaissance de certains diplômes délivrés par des établissements d'enseignement à l'étranger, question que le Comité consultatif avait mise en évidence dans son premier Avis sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro. Un projet de loi sur la validation des diplômes devrait être adopté sous peu. Le Comité consultatif invite les autorités à adopter ce projet de loi et à veiller à ce qu'il soit pleinement appliqué.

#### **Article 13**

88. Le Comité consultatif se félicite du fait que l'article 17 de la Loi sur les minorités reconnaisse le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de créer des établissements d'enseignement privés. C'est ainsi qu'une école secondaire albanaise a vu le jour dans la commune de Ulcinj en 2006.

#### **Article 14**

### **Cadre juridique de l'enseignement de et dans les langues minoritaires**

89. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le droit de recevoir un enseignement dans une langue minoritaire est consacré par la nouvelle Constitution et est garantie par la Loi de 2003 sur l'enseignement général et la Loi sur les minorités de 2006. Il découle des dispositions juridiques pertinentes que l'enseignement dans une langue minoritaire est prévu dans les communes où une minorité nationale constitue "la majorité ou une partie très importante de la population" (paragraphe 2 de l'article 11 de la Loi sur l'enseignement général). Le nombre minimal d'élèves requis pour ouvrir une classe où l'enseignement se fait dans la langue minoritaire peut être inférieur à celui des élèves des classes où l'enseignement se fait dans la langue officielle, mais il ne doit en aucun cas être inférieur à 50 % du nombre d'élèves requis par la loi (article 13 de la Loi sur les minorités). Le Comité consultatif note également que la même disposition stipule que "lorsque l'enseignement est dispensé dans une langue minoritaire, la langue officielle et ses alphabets sont obligatoires". Comme il l'a déjà fait observer dans son premier Avis sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro, le Comité consultatif estime qu'un effort de clarification est nécessaire à l'application des dispositions relatives à l'enseignement dans les langues minoritaires (voir également son commentaire sur le seuil fixé pour l'usage officiel des langues minoritaires dans la partie consacrée à l'article 10 de la Convention-cadre). Cette clarification est d'autant plus nécessaire que la situation en pratique semble traduire une approche restrictive concernant les conditions d'introduction d'un enseignement dans les langues minoritaires dans les régions où les minorités nationales représentent moins de 50% de la population.

### **L'enseignement des langues minoritaires**

90. Pour ce qui est de la pratique, l'albanais est *de facto* la seule langue minoritaire d'enseignement qui bénéficie d'arrangements spécifiques à tous les degrés de l'enseignement : l'enseignement en albanais est organisé depuis l'école maternelle jusqu'à l'école secondaire dans les régions à dominante albanaise.

91. La situation est différente s'agissant du croate, bosnien et des autres langues minoritaires. Le Comité consultatif renvoie à cet égard à la demande de cours de croate dans les écoles primaires de Kotor et de Tivat. Il note que le ministère de l'Éducation et des Sciences s'est efforcé de donner suite à cette demande, tout en déplorant que cet enseignement ait apparemment été dispensé en dehors du système scolaire ordinaire. Ceci est d'autant plus regrettable que la participation des élèves croates, découragés par le caractère facultatif de ces cours, qui auraient été dispensés sous forme de classes privées, a sensiblement diminué avec le temps. Pour le Comité consultatif, il conviendrait de revoir cette situation afin que ces cours soient pleinement intégrés au programme scolaire ordinaire. D'une façon plus générale, le Comité consultatif estime qu'il faudrait identifier clairement les dispositions régissant le croate, le bosnien et d'autres langues minoritaires. Conscient du fait qu'un débat ait pu s'engager sur la question de la langue officielle du Monténégro et de ses liens avec les autres langues slaves parlées dans la région, le Comité consultatif invite les autorités à accorder toute l'attention voulue aux besoins spécifiques exprimés par les minorités du Monténégro qui parlent une langue slave et qui veulent acquérir, entretenir et développer la maîtrise de leur langue maternelle. En conséquence, le Comité consultatif estime nécessaire de redoubler d'efforts en ce sens, notamment en ce qui concerne la formation des enseignants des langues minoritaires (voir également les commentaires présentés dans la partie l'article 12).

### **L'enseignement de la langue rom**

92. Les besoins linguistiques des Roms n'ont reçu que peu d'attention depuis le premier Avis du Comité consultatif sur ce qui était alors la Serbie-Monténégro. En fait, il semble que l'on ait accordé la priorité à la nécessité d'intégrer les enfants roms aux écoles ordinaires. Les conditions nécessaires (personnel, manuels, technique pédagogiques) pour pouvoir dispenser un enseignement de la langue rom ne sont pas réunies à l'heure actuelle au Monténégro. Si la promotion de l'intégration des Roms à l'enseignement ordinaire est un but légitime, la possibilité d'apprendre une langue minoritaire en conformité avec les principes énoncés dans l'article 14 de la Convention-cadre doit également faire l'objet d'une attention adéquate. Le Comité consultatif considère qu'il est positif que la Stratégie nationale sur les Roms inclut des dispositions sur l'apprentissage de la langue rom. La mise en œuvre de cette mesure devrait à présent pouvoir bénéficier d'un soutien adéquat.

## **Article 15**

### **Représentation électorale**

93. La Loi de 2006 sur les minorités contient certaines dispositions sur la participation des personnes appartenant à des minorités nationales. Les articles 23 et 24 prévoient que des sièges doivent leur être réservés tant à l'Assemblée de la République du Monténégro que dans les assemblées des collectivités locales. Toutefois, dans son arrêt 53/06 en date du 11 juillet 2006, la

Cour constitutionnelle a invalidé ces dispositions au motif que ce système préférentiel concernant les droits électoraux n'avait pas de fondement constitutionnel. La situation a depuis été partiellement réglée avec l'introduction de l'article 79 dans la nouvelle Constitution du Monténégro, qui consacre le droit à une "représentation authentique" au Parlement et dans les collectivités locales en application du principe de l'action positive. Par suite, le débat a été rouvert sur le modèle à adopter pour donner effet à cette disposition constitutionnelle à la faveur de dispositions législatives.

94. Le Comité consultatif attache beaucoup d'importance aux efforts actuellement déployés pour trouver une solution qui permettrait aux minorités nationales d'être équitablement représentées au Parlement conformément aux principes énoncés par l'article 15 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif comprend qu'il y a des limites à ce qu'un système électoral peut garantir, mais considère qu'il est indispensable que les besoins en termes de représentation des groupes numériquement plus faibles et vulnérables au Parlement soient pris en considération. Le Comité consultatif est également d'avis que la conception de mesures spécifiques pour mettre en œuvre le principe de «représentation authentiques» doit être envisagée en observant toute la prudence nécessaire, de façon à éviter que ces mesures ne débouchent sur une polarisation excessive de la politique suivant des clivages ethniques et une monopolisation par certains partis du discours sur les minorités nationales.

### **Représentation dans l'administration publique**

95. Le Comité consultatif note que les personnes appartenant aux minorités nationales se sont plaintes du fait qu'elles étaient sous-représentées dans l'administration et dans l'appareil judiciaire. À cet égard, le Comité consultatif prend note avec intérêt du fait que l'article 79 de la nouvelle Constitution inclut un droit à la "représentation proportionnelle" dans les services publics, les autorités publiques et les collectivités locales. Le Comité consultatif considère que l'objectif général consistant à accroître la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique est louable. Toutefois, l'absence de consensus quant aux implications du droit à une "représentation proportionnelle" exige que les autorités prennent des mesures spécifiques pour développer un système permettant de recueillir des données sur la participation des personnes appartenant à des minorités à l'ensemble des administrations et services publics. Les autorités devraient définir des objectifs et élaborer des directives en matière d'emploi et imposer une obligation aux autorités concernées d'assurer un suivi régulier de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif souhaite que la Stratégie relative à la politique des minorités en cours de formulation incorpore ces questions.

96. De plus, le Comité consultatif tient à souligner que la question de la "représentation proportionnelle" ne doit pas être assimilée à une opération mathématique, mais être utilisée avec souplesse, en tenant dûment compte des compétences des personnes recrutées. Le Comité consultatif estime que des efforts continus devraient être faits afin d'assurer l'égalité des chances y compris à travers l'adoption de mesures positives. Le Conseil de gestion des ressources humaines du ministère de l'Intérieur, qui est notamment chargé des programmes de formation des fonctionnaires, devrait accorder toute l'attention requise aux besoins de formation des personnes appartenant à des minorités nationales tant s'agissant du recrutement dans l'administration publique que de la formation continue.

### **Institutions et mécanismes en faveur d'une participation effective**

97. Le Comité consultatif se félicite de la mise en place d'un ministère des Droits de l'homme et des Minorités. Ce dernier devrait jouer un rôle essentiel dans la formulation et l'application de politiques en faveur des minorités, en concertation avec les représentants des minorités nationales. Les mesures prises récemment par ce ministère témoignent de sa détermination à cet égard. Toutefois, le Comité consultatif estime qu'il est possible de renforcer encore les structures gouvernementales qui s'occupent des questions intéressant les minorités nationales. L'examen de ces questions ne devrait pas être monopolisé par ce ministère à l'exclusion des autres services gouvernementaux: d'autres secteurs doivent y participer activement et les actions qui en résulteront doivent être coordonnées. Le Comité consultatif sait que jusqu'à présent, les autorités monténégrines ont abordé la question de la coordination gouvernementale d'une façon très informelle. Il estime qu'il conviendrait de réfléchir, dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie relative à la politique à l'égard des minorités, aux moyens de renforcer la coordination afin que la politique des minorités soit conçue et appliquée d'une façon cohérente dans tous les secteurs gouvernementaux.

98. Le Comité consultatif relève que la capacité de mise en oeuvre au sein de l'appareil gouvernemental n'est souvent pas adaptée aux plans ambitieux élaborés aux fins de la protection des minorités. À cet égard, les services gouvernementaux chargés des questions intéressant les minorités ne disposent pas d'effectifs suffisants: par exemple, le ministère des Droits de l'homme et des Minorités comprend moins de 10 administrateurs et le coordonnateur national de la mise en oeuvre de la "Décennie de l'insertion des Roms" est une institution dont l'effectif se réduit à une seule personne relevant du ministère de la Santé, du Travail et de l'Aide sociale. Le Comité consultatif est pleinement conscient du fait que le renforcement des capacités administratives est l'un des problèmes généraux récurrents qui se posent pour le Monténégro nouvellement indépendant. Des procédures de recrutement adaptées devront être mises en place et le personnel nouveau et le personnel déjà en place devront être formés. Dans ces conditions, le Comité consultatif recommande aux autorités de procéder à une analyse détaillée de la question de la capacité (sur le double plan des ressources humaines et des ressources matérielles) afin d'appliquer pleinement et d'assurer le suivi de leurs lois et politiques dans le domaine de la protection des minorités nationales et de fournir le soutien nécessaire pour ce faire.

99. Le Comité consultatif note que la création des conseils des minorités prévus par la Loi sur les minorités (articles 33 à 35) est un outil prometteur s'agissant de renforcer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie publique et culturelle. Cette loi confie à ces conseils des responsabilités dans les domaines suivants : éducation, culture, représentation des minorités nationales dans l'administration publique aux niveaux central et local, et planification foncière, urbanisme ainsi que la planification du budget au niveau des collectivités locales. Ils peuvent soumettre des propositions concernant le développement des droits des minorités, proposer des amendements à une loi ou engager une procédure d'opposition à une loi considérée comme entraînant la violation de leurs droits.

100. Le Comité consultatif note que la Loi sur les minorités précise que les autorités publiques et les autres organes compétents sont tenus de répondre aux demandes des conseils des minorités dans les 30 jours. Il prend note avec satisfaction de l'adoption du règlement applicable à la première élection à ces conseils, lequel ouvre la voie à la tenue des premières réunions



électorales. De même, le Comité consultatif se félicite de ce que le Gouvernement ait créé le Fonds pour les minorités, appelé à soutenir financièrement le fonctionnement et les activités des conseils (voir également la partie consacrée à l'article 5 plus haut).

101. La composition de ces conseils a fait l'objet de débats, s'agissant en particulier de la surreprésentation des parlementaires en tant que membres de plein droit de ces conseils<sup>26</sup>. Cette surreprésentation accentuerait la tendance actuelle à négliger la contribution des acteurs de la société civile.

102. Le Comité consultatif considère qu'il est important que les conseils des minorités puissent servir d'instrument au service des communautés numériquement les plus faibles et vulnérables, telles que la communauté rom, pour qu'elles s'organisent et fassent entendre leur voix en l'absence d'une représentation parlementaire. Le Comité consultatif est d'avis que l'élection du premier conseil rom devrait répondre à ces préoccupations.

103. Le Comité consultatif estime que les autorités ne devraient pas considérer ces conseils comme leurs seuls interlocuteurs sur les questions intéressant les minorités. La loi leur confère, certes, un statut spécifique, mais d'autres acteurs, tels que les ONG et les associations des minorités nationales, devraient également être encouragées à contribuer à la formulation, à l'application et au suivi de la politique des minorités nationales du Monténégro.

### **Participation à l'échelon local**

104. Le Comité consultatif constate que la décentralisation n'en est encore qu'à ses débuts au Monténégro. Certes, des mesures ont été prises pour conférer aux collectivités locales un plus grand pouvoir de décision sur des questions telles que l'éducation, mais l'application de ces mesures reste limitée. Le Comité consultatif rappelle que les formes décentralisées ou locales de gouvernement pourraient jouer un rôle important de création des conditions nécessaires à une participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la prise de décisions, y compris les minorités numériquement plus faibles et vulnérables telles que les Roms. Il invite les autorités à renforcer encore ce processus en donnant aux entités décentralisées tous les moyens, notamment financiers, d'exercer efficacement leurs pouvoirs.

---

<sup>26</sup> Voir en particulier l'article 33 de la Loi sur les droits et libertés des minorités :

“Les minorités et les personnes qui leur appartiennent peuvent créer le Conseil afin d'améliorer les droits et libertés des minorités.

La minorité ne peut élire qu'un seul conseil.

Le Conseil est élu pour un mandat de quatre ans.

Le Conseil ne peut pas se composer de plus de 17 membres.

Le Conseil est composé des personnes suivantes : les parlementaires élus à partir d'une liste de candidats appartenant à des minorités, les membres du Gouvernement sur proposition des candidats figurant sur une liste de candidats appartenant à des minorités, les maires des communes où la majorité de la population appartient à la minorité et d'autres parlementaires et membres du Gouvernement, ainsi que les maires des municipalités qui sont membres de la minorité qui souhaite participer au Conseil, les présidents des partis des minorités représentés au Parlement et les présidents des groupes parlementaires représentant les minorités dans les assemblées locales.

Les autres membres du Conseil sont élus au scrutin secret à l'assemblée constitutive de la minorité concernée.”

### **Participation économique**

105. Le Comité consultatif constate avec préoccupation qu'un nombre significatif de personnes appartenant à des minorités nationales connaissent une situation économique particulièrement difficile. Il sait, qu'outre certains facteurs sociaux, l'absence de transparence existant sur le marché du travail et le besoin présumé de compter sur des relations ainsi que sur l'appartenance à un parti politique pour trouver un emploi peuvent contribuer à expliquer cette situation. Le Comité consultatif note en particulier que les Roms se trouvent dans une situation économique critique. Tout en relevant avec satisfaction que certaines initiatives ont été prises avec le soutien constructif de l'Agence pour l'emploi, le Comité consultatif considère que le Monténégro n'a encore élaboré aucune mesure globale, coordonnée et soumise à évaluation qui permettrait de faire face à cette situation dans toute sa complexité. Il est donc impératif que la Stratégie nationale sur les Roms nouvellement adoptée (voir également les commentaires y relatifs présentés dans la partie consacrée à l'article 4 plus haut) soit pleinement appliquée.

106. En ce qui concerne la minorité bosniaque/musulmane, ses problèmes s'expliquent dans une certaine mesure par le fait qu'un grand nombre des personnes appartenant à cette minorité nationale vivent concentrées dans des régions économiquement moins développées. Les autorités ont commencé à aborder la question en adoptant en 2005 une Stratégie de développement régional pour le Monténégro et le Comité consultatif souhaite que le retard de développement de ces régions se réduira progressivement. Il invite également les autorités à veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales soient pleinement associées à la planification, à l'application, au suivi et à l'évaluation des politiques qui concernent le tissu économique du territoire où elles vivent en grand nombre.

#### **Article 16**

##### **Divisions territoriales et composition ethnique des unités territoriales**

107. Des discussions ont eu lieu sur un projet de loi sur l'organisation territoriale, dont certaines dispositions pourraient avoir un impact sur les limites municipales et, éventuellement, sur la composition ethnique de certaines communes. Le Comité consultatif sait qu'il s'agit là d'un sujet potentiellement délicat qui porte sur des changements qui pourraient être apportés aux communes multiethniques existantes. Le Comité consultatif souhaite souligner que toute future discussion de cette question devrait accorder une attention particulière aux principes énoncés dans l'article 16 de la Convention-cadre et devrait donner lieu à une concertation adéquate avec les personnes appartenant à des minorités nationales.

#### **Article 17**

##### **Contacts transfrontaliers**

108. Les autorités monténégrines ont adopté une approche positive face à la question de la liberté des contacts transfrontaliers pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif relève en particulier que des postes frontières supplémentaires ont récemment été ouverts dans le Sud du pays afin de faciliter de tels contacts. Le Comité consultatif invite les autorités à poursuivre cette approche.

## **Article 18**

### **Coopération bilatérale dans le domaine de la protection des minorités nationales**

109. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le Monténégro envisage de conclure des accords bilatéraux avec les pays voisins afin de compléter ses instruments et mécanismes de protection des minorités nationales. Le Comité consultatif relève que la situation des citoyens qui ont obtenu une autre citoyenneté en sus de la monténégrine après le 3 juin 2006 suscite de sérieuses préoccupations : l'article 12 de la Loi constitutionnelle concernant l'application de la Constitution dispose que ces personnes ne seront pas autorisées à conserver leur citoyenneté monténégrine un an après l'adoption de la Constitution, c'est-à-dire après le 19 octobre 2008, date à compter de laquelle un accord bilatéral devra être conclu avec l'État dont elles ont obtenu l'autre citoyenneté. En pratique, les personnes concernées par cette disposition sont les Serbes du Monténégro qui ont eu largement recours à la possibilité offerte par la Loi serbe sur la citoyenneté d'octobre 2006 d'acquérir la citoyenneté serbe dans des conditions simplifiées. Leur situation pourrait en conséquence devenir précaire. Le Comité consultatif souhaite que la négociation d'un accord bilatéral, qui devrait être engagée sous peu, permettra de régler cette situation d'une manière satisfaisante.

## **Article 19**

110. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de cet article ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### **IV. PRINCIPAUX CONSTATS ET COMMENTAIRES DU COMITE CONSULTATIF**

111. Le Comité consultatif considère que les principaux constats et commentaires figurant ci-dessous pourraient être utiles dans le cadre du dialogue entre le Gouvernement et les minorités nationales, dialogue auquel le Comité consultatif est prêt à contribuer.

##### **Concernant les remarques générales**

112. Le Comité consultatif *constate* que le Monténégro a engagé une série de réformes importantes dans le domaine de la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* qu'il est important que ces réformes soient menées à bien dans les délais fixés et que les autorités prévoient des capacités institutionnelles suffisantes pour assurer leur mise en œuvre pleine et entière dans la pratique.

113. Le Comité consultatif *constate* que dans le Monténégro nouvellement indépendant, les attentes des personnes appartenant à des minorités nationales sont élevées et *considère* qu'il est important que les autorités prennent en compte de manière adéquate les besoins des personnes appartenant à minorités nationales.

114. Le Comité consultatif *constate* qu'un nombre important de personnes déplacées vivent sur le territoire du Monténégro, dont beaucoup ont encore un statut temporaire, et *considère* que cette situation pourrait ultérieurement avoir des conséquences pour la mise en œuvre de la Convention-cadre au Monténégro.

##### **Concernant l'article 1**

115. Le Comité consultatif *constate* que lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, le Monténégro s'est engagé à ratifier plusieurs traités, y compris des traités qui sont pertinents pour la protection des minorités nationales, tels que la Charte sociale révisée et les conventions liées à la citoyenneté. Le Comité consultatif *considère* que le Monténégro doit donner suite à ses engagements.

##### **Concernant l'article 3**

116. Le Comité consultatif *constate* que la définition des minorités nationales contenue dans la loi de 2006 sur les minorités comporte une condition de citoyenneté et *considère* que les autorités doivent retirer cette condition de ladite définition générale et ne limiter son application qu'aux dispositions pour lesquelles elle est pertinente, telles que celles qui concernent les droits électoraux au niveau national.

117. Le Comité consultatif *constate* qu'au Monténégro les identités de certaines minorités ont fluctué dans le temps et que le manque de clarté concernant le futur statut du Monténégro au moment où le recensement national a été effectué a peut-être eu une incidence sur la manière dont certaines minorités nationales se sont identifiées. Le Comité consultatif *considère* que les autorités doivent veiller à ce que le principe d'auto-identification avec une minorité nationale soit dûment respecté, quelle que soit la position adoptée par les personnes concernées.

#### **Concernant l'article 4**

118. Le Comité consultatif *constate* que la possibilité d'introduire des mesures positives est maintenant prévue dans la nouvelle Constitution du Monténégro et *considère* que la législation doit être harmonisée en conséquence.

119. Le Comité consultatif *constate* que certaines dispositions antidiscriminatoires ne se réfèrent qu'aux citoyens et ne couvrent pas tous les domaines pertinents et *considère* que les autorités doivent profiter de leurs travaux en cours sur la législation contre la discrimination pour revoir la situation concernant la portée de ces dispositions et veiller à ce qu'elles couvrent tous les domaines.

120. Le Comité consultatif *constate* que l'institution du Défenseur des droits de l'homme et son rôle potentiel pour la protection des minorités nationales ne sont pas suffisamment connus au Monténégro et *considère* important de rendre cette institution plus accessibles aux personnes appartenant à une minorité nationale et de lui donner les moyens de fonctionner efficacement avec toutes les garanties d'indépendance nécessaires.

121. Le Comité consultatif *constate* que la situation des Roms dans un certain nombre de domaines, notamment le logement et l'éducation, n'est pas conforme aux principes énoncés à l'article 4 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif *considère* que leur situation mérite d'être traitée de toute urgence dans le cadre de la stratégie pour les Roms adoptée récemment.

122. Le Comité consultatif *constate* qu'un pourcentage important de Roms ne possèdent toujours pas de documents d'identité personnels et *considère* que les autorités doivent redoubler d'efforts pour faciliter l'accès des Roms à des documents d'identité.

123. Le Comité consultatif *constate* qu'il n'existe pas d'une manière générale au Monténégro de données ventilées selon l'origine ethnique, le sexe et la situation géographique et *considère* que les autorités doivent s'attacher à trouver les moyens d'obtenir des données statistiques fiables.

124. Le Comité consultatif *constate* qu'il n'y a pas au Monténégro de garanties juridiques suffisantes pour la protection des données à caractère personnel et *considère* que les autorités doivent de toute urgence réviser leur législation sur la protection des données afin de l'aligner sur les normes européennes.

#### **Concernant l'article 5**

125. Le Comité consultatif *constate* qu'il n'existe pas actuellement de mécanisme satisfaisant pour un soutien de l'Etat aux cultures des minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* que les autorités doivent examiner la situation existante pour rendre les mécanismes de soutien de l'Etat plus efficaces et transparents. Pour ce faire, le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient assurer une consultation effective des conseils des minorités, comme le prévoit la loi de 2006 sur les minorités.

126. Le Comité consultatif *constate* que les informations concernant le soutien financier de l'Etat aux monuments culturels selon la confession ou l'appartenance à une minorité nationale

sont incomplètes et *considère* que les autorités devraient répertorier le soutien financier accordé aux monuments culturels et mettre ces informations à la disposition de ceux qui les demandent.

### **Concernant l'article 6**

127. Le Comité consultatif *constate* que les relations interethniques sont demeurées pacifiques au Monténégro alors que de violents conflits armés se déroulaient dans la région. Le Comité consultatif *constate* que des affaires de violation des droits de l'homme de la minorité bosniaque/musulmane de la région de Bukovica en 1992-1993 sont en instance devant les tribunaux du Monténégro et *considère* qu'il faut mener des enquêtes efficaces sur ces affaires et que les responsables doivent être traduits en justice si les violations se trouvent confirmées.

128. Le Comité consultatif *constate* un manque d'intérêt de certaines minorités nationales pour des échanges avec d'autres communautés et des signes selon lesquels la distance entre les différents groupes ethniques au Monténégro se serait creusée. Le Comité consultatif *considère* que les autorités doivent prêter toute l'attention requises aux mesures favorisant les interactions entre les différents groupes ethniques vivant au Monténégro, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.

129. Le Comité consultatif *constate* l'absence d'informations sur les minorités nationales accessibles au grand public dans les médias majoritaires et *considère* que les autorités doivent prévoir les ressources nécessaires pour permettre la traduction des programmes en langues minoritaires dans la langue officielle, comme le prévoit l'article 11 de la loi de 2006 sur les minorités.

130. Le Comité consultatif *constate* qu'il convient d'enquêter sur les allégations de torture de membres de la minorité albanaise lors de l'opération dite « *Eagle Flight* » organisée en 2006 et que les responsables doivent être traduits en justice si les violations sont confirmées. Le Comité consultatif *considère* que les autorités doivent veiller à ce que le système de contrôle de la police instauré récemment reçoive le statut et les moyens nécessaires pour accomplir effectivement ses tâches avec toutes les garanties d'indépendance.

131. Le Comité consultatif *constate* que la plupart des personnes déplacées vivant sur le territoire du Monténégro se sont vu octroyer jusqu'à présent un statut *ad hoc*, si bien qu'elles ont eu des difficultés à avoir accès aux droits sociaux fondamentaux. Le Comité consultatif *considère* que cette situation peut affecter la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention-cadre.

132. Le Comité consultatif *constate* que malgré les efforts faits ces dernières années, il subsiste encore des allégations selon lesquelles la traite d'êtres humains se poursuit, les victimes étant souvent des personnes appartenant à une minorités nationale. Le Comité consultatif *considère* que les autorités doivent prendre des mesures fermes dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la traite qui vient d'être adoptée pour mettre fin à de telles pratiques.

### **Concernant l'article 8**

133. Le Comité consultatif *constate* que le dialogue entre les autorités et les autorités religieuses ne semble pas être satisfaisant, et *considère* que les autorités doivent revoir la situation et prendre les mesures qui s'imposent, y compris des changements institutionnels, en vue d'améliorer le dialogue.

134. Le Comité consultatif *constate* qu'il a été fait état au niveau local d'un manque de locaux consacrés à la pratique de l'islam et *considère* que les autorités doivent prendre des mesures en concertation avec les communautés religieuses concernées pour résoudre ce problème.

#### **Concernant l'article 9**

135. Le Comité consultatif *constate* que la diffusion des programmes pour les minorités nationales est jugée insuffisante au niveau local et *considère* que les autorités doivent revoir la situation afin de développer davantage les programmes en langues minoritaires au niveau local.

136. Le Comité consultatif *constate* qu'il n'existe pas de programmes produits localement pour les minorités nationales, à l'exception de la minorité albanaise, et *considère* qu'il convient d'impliquer davantage les journalistes des minorités nationales dans la production de programmes éducatifs, culturels et autres programmes destinés au grand public.

137. Le Comité consultatif *constate* que le soutien aux organes de presse des minorités nationales doit couvrir les besoins de toutes les minorités.

#### **Concernant l'article 10**

138. Le Comité consultatif *constate* qu'il conviendrait de préciser les règles pour la mise en œuvre du droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser leur langue dans les relations avec les autorités administratives et *considère* que les autorités doivent informer les membres des minorités nationales de leurs droits et prévoir les ressources nécessaires à cette fin.

#### **Concernant l'article 11**

139. Le Comité consultatif *constate* que les noms de certaines personnes appartenant à la minorité nationale albanaise ont été modifiés lors de leur enregistrement et que les autorités compétentes sont encore peu disposées à rectifier la situation. Le Comité consultatif *considère* que les autorités doivent veiller lors de la finalisation de la législation concernant les registres de l'état civil à ce que les personnes concernées puissent retrouver leur nom d'origine sans démarches inutiles ni frais supplémentaires.

140. Le Comité consultatif *constate* que la mise en œuvre du droit à présenter des indications topographiques dans les langues minoritaires reste limitée à un petit nombre de régions. Le Comité consultatif *considère* que les autorités doivent vérifier s'il existe une demande des personnes appartenant à une minorité nationale pour de telles indications et prendre les mesures appropriées pour encourager les collectivités locales à appliquer plus largement ce droit.

#### **Concernant l'article 12**

141. Le Comité consultatif *constate* que les autorités doivent poursuivre leurs efforts de révision des manuels scolaires en concertation avec les représentants des minorités nationales.

142. Le Comité consultatif *constate* que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour répondre aux besoins de formation d'enseignants issus des minorités nationales.

143. Le Comité consultatif *constate* que la possibilité offerte par la législation monténégrine aux autorités scolaires en coopération avec les collectivités locales de consacrer 20 % du

programme pour répondre aux besoins des personnes appartenant aux minorités nationales a rarement été utilisée et *considère* que les autorités doivent examiner les moyens de promouvoir cette possibilité, en veillant à impliquer les conseils des minorités et les autres représentants des minorités nationales dans cette démarche.

144. Le Comité consultatif *constate* que les problèmes spécifiques rencontrés par les Roms ont été traités pour la plupart de façon ponctuelle et sans financement durable. Le Comité consultatif *considère* que les autorités doivent prendre des mesures efficaces pour corriger cette situation, notamment dans le contexte de la stratégie pour les Roms.

145. Le Comité consultatif *constate* que les dispositions spécifiques prises pour faciliter l'accès à l'enseignement supérieur des personnes appartenant aux minorités nationales fonctionnent jusqu'à présent de manière opaque et *considère* que les autorités doivent réfléchir davantage aux moyens permettant d'améliorer cet accès.

146. Le Comité consultatif *constate* que la question de la non-reconnaissance des diplômes des établissements d'enseignement étrangers a été à nouveau examinée par les autorités et qu'un projet de loi sur la validation des diplômes devrait être bientôt adopté.

#### **Concernant l'article 14**

147. Le Comité consultatif *constate* une certaine réticence à introduire l'enseignement des langues minoritaires dans les régions où les minorités nationales constituent moins de 50% de la population et *considère* qu'il faut préciser davantage les règles de mise en œuvre des dispositions concernant l'enseignement des langues minoritaires.

148. Le Comité consultatif *constate* que l'enseignement du croate, du bosniaque et d'autres langues minoritaires n'est pas assez développé et que l'enseignement de ces langues, s'il existe, est prévu en supplément du programme scolaire ordinaire. Le Comité consultatif *considère* qu'il convient de redoubler d'efforts pour répondre aux besoins exprimés par les minorités croate, bosniaque et les autres minorités concernées, notamment en ce qui concerne l'enseignement des langues minoritaires.

149. Le Comité consultatif *constate* que les besoins linguistiques des Roms ont été peu pris en compte jusqu'à présent et *considère* que les autorités doivent prévoir un soutien adéquat à la mise en œuvre des dispositions en matière d'enseignement de la Stratégie pour les Roms récemment adoptée, notamment en ce qui concerne l'apprentissage de la langue rom.

#### **Concernant l'article 15**

150. Le Comité consultatif *constate* que la nouvelle Constitution du Monténégro énonce le droit à la « représentation authentique » des personnes appartenant aux minorités nationales et que des discussions sont en cours dans le pays concernant les mesures qui garantiraient une telle représentation. Le Comité consultatif *considère* que les autorités doivent aborder la question de la représentation authentique des minorités nationales avec prudence afin d'éviter une polarisation excessive de la politique sur les questions ethniques et la monopolisation du discours sur les minorités nationales par certains partis. Le Comité consultatif *considère* que les mesures adoptées dans ce domaine ne doivent pas faire oublier les besoins de représentation des groupes minoritaires numériquement plus faibles et plus vulnérables, tels que les Roms.



151. Le Comité consultatif *constate* que la nouvelle Constitution comprend un droit à une « représentation proportionnelle » des personnes appartenant aux minorités nationales dans les services publics et *considère* que les autorités doivent mettre en place les conditions nécessaires à la mise en œuvre de ce droit, notamment en collectant des données sur le niveau actuel de représentation des minorités nationales, en fixant des cibles à atteindre et en suivant l'évolution de la situation.

152. Le Comité consultatif *constate* que souvent la capacité de mise en œuvre au sein des structures gouvernementales ne sont pas à la hauteur des plans ambitieux conçus pour protéger les minorités et *considère* que les autorités doivent examiner cette question et prendre les mesures appropriées pour améliorer la situation.

153. Le Comité consultatif *constate* que les conseils des minorités ont un rôle important à jouer pour renforcer la participation des minorités nationales à la vie publique et culturelle, y compris les groupes numériquement plus faibles et plus vulnérables, tels que les Roms, et *considère* que ceux-ci ainsi les représentants des autres minorités nationales doivent être consultés de manière adéquate.

154. Le Comité consultatif *constate* que la décentralisation vient tout juste de commencer au Monténégro et *considère* que les autorités doivent renforcer ce processus en accordant aux autorités décentralisées les ressources appropriées, y compris les ressources financières, pour qu'elles puissent exercer leurs compétences, notamment dans le domaine de l'éducation.

155. Le Comité consultatif *constate* que la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie économique reste insuffisante et *considère* que les initiatives visant à résoudre ces problèmes, y compris dans le contexte des plans de développement régional, doivent être poursuivies énergiquement et en concertation avec les minorités nationales.

#### **Concernant l'article 16**

156. Le Comité consultatif *constate* que des discussions ont eu lieu d'agissant d'un projet de loi sur l'organisation territoriale qui pourrait affecter la composition ethnique de certaines communes et *considère* que toute discussion sur ce thème à l'avenir doit prendre particulièrement en compte les principes contenus à l'article 16.

#### **Concernant l'article 17**

157. Le Comité consultatif *constate* que le Monténégro a pris certaines mesures positives concernant la question de la liberté des contacts transfrontalières en ouvrant des postes frontières supplémentaires au sud du pays et *considère* que les autorités doivent continuer dans cette voie.

#### **Concernant l'article 18**

158. Le Comité consultatif *estime* que la situation des personnes qui ont obtenu une autre nationalité en sus de la nationalité monténégrine après l'indépendance du Monténégro, notamment les Serbes du Monténégro, suscite de sérieuses préoccupations. Le Comité consultatif *considère* que les discussions visant un accord bilatéral sur cette question doivent garantir que la situation sera traitée de manière satisfaisante.

## V. REMARQUES CONCLUSIVES

159. Le Comité consultatif considère que les remarques finales ci-dessous reflètent les principales idées du présent Avis et qu'elles doivent donc servir de base pour les conclusions et les recommandations qui doivent être adoptées par le Comité des Ministres.

160. Le Monténégro a pris des mesures importantes pour la protection des minorités nationales : il a adopté une constitution qui comprend un chapitre sur les droits des minorités reflétant les principes de la Convention-cadre. La Stratégie nationale sur les Roms a été adoptée récemment, des conseils des minorités nationales sont en cours de constitution et le Parlement a approuvé la création d'un fonds non négligeable pour les minorités qui devrait permettre d'accroître le soutien à leurs cultures. Le Comité consultatif salue la volonté politique des autorités, et notamment du ministère des Droits de l'homme et des Minorités, de renforcer la protection des droits des minorités nationales au Monténégro.

161. L'adoption de garanties juridiques plus détaillées ainsi que la mise à disposition des moyens d'application et de suivi suffisants sont maintenant requis afin de mettre pleinement en œuvre les droits constitutionnels et les politiques gouvernementales. Les dispositions légales concernant l'usage des langues minoritaires dans les relations entre les personnes appartenant aux minorités nationales et les autorités administratives doivent être précisées davantage. Des efforts accrus sont nécessaires afin d'offrir un enseignement des langues minoritaires dans le cadre du programme scolaire, y compris pour les Bosniaques/Musulmans et les Croates. Compte tenu des difficultés rencontrées par de nombreux Roms dans divers domaines, la stratégie nationale récemment adoptée devrait être mise en œuvre de façon résolue et un suivi adéquat des progrès réalisés devrait être assuré.

162. Les autorités doivent traiter les questions de citoyenneté de manière à garantir une égalité pleine et entière aux membres des minorités nationales. Elles devraient veiller à ce qu'il n'y ait pas de restriction injustifiée du champ d'application personnel de la Convention-cadre, et que l'accès aux droits fondamentaux de ceux dont la situation juridique manque actuellement de clarté, notamment les Roms et les Serbes, soit garanti.

163. Les relations interethniques au Monténégro sont demeurées pacifiques, dans l'ensemble. Les interactions et le dialogue entre les différents secteurs de la société devraient néanmoins être développés davantage. Les médias ont un rôle important à jouer à cet égard et des efforts doivent être faits pour rendre plus accessibles au grand public les informations concernant les minorités nationales. Les conseils de rédaction sont également invités à impliquer d'avantage les journalistes issus des minorités nationales à la production des programmes éducatifs, culturels et autres programmes destinés au grand public.

164. Le Comité consultatif considère que l'implication du droit constitutionnel à une « représentation authentique » des minorités nationales au Parlement doit être interprétée avec beaucoup de prudence afin d'éviter une polarisation excessive de la politique selon des clivages ethniques et la monopolisation des débats concernant les problèmes des minorités nationales par certains partis.

165. La disposition de la Constitution concernant la « représentation proportionnelle » des minorités nationales au sein des services publics doit devenir opérationnelle, notamment en s'appuyant sur les données concernant la participation des minorités nationales et en répondant aux besoins de formation spécifiques des membres des minorités nationales afin qu'elles soient mieux préparées pour se présenter à des fonctions publiques.

166. Les autorités devraient combler les lacunes concernant la participation effective des membres des minorités nationales à la vie économique. Les minorités nationales devraient être étroitement impliquées dans la mise en œuvre des plans de développement régional visant les zones connaissant de sérieuses difficultés économiques dans lesquelles elles sont établies.