



COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, 8 octobre 2008

CommDH(2008)25
Original : anglais

RAPPORT

**DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME
M. THOMAS HAMMARBERG**

**sur sa visite au Monténégro
2 – 6 juin 2008**

**À l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire**

Table des matières

RESUME	3
I. Introduction	4
II. Structure de protection des droits de l'homme.....	5
i. Adhésion au Conseil de l'Europe et situation des ratifications.....	5
ii. Cadre de protection constitutionnel.....	6
iii. Médiateur des droits de l'homme et des libertés.....	6
iv. Commission parlementaire des droits de l'homme et des libertés fondamentales	7
v. Société civile, ONG et défenseurs des droits de l'homme	7
III. Obstacles à une mise en œuvre effective des normes en matière de droits de l'homme	8
vi. Corruption	9
vii. Impunité.....	9
IV. Prééminence du droit.....	10
viii. Pouvoir judiciaire et accès à la justice	10
ix. Poursuites.....	12
x. Police et arrestations policières.....	13
xi. Prisons et centres de détention provisoire	14
V. Liberté d'expression et liberté des médias.....	16
VI. Droits des personnes handicapées : accès et la santé et aux soins psychiatriques	17
VII. Prévention de la discrimination	20
VIII. Droits des minorités nationales et des autres minorités	20
i. Minorités religieuses.....	22
ii. Roms.....	23
IX. Réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI)	24
i. Roms, Ashkalis et Egyptiens déplacés (RAE) – accès à l'état civil et aux documents personnels.....	25
X. Droits des femmes et égalité des sexes	26
i. Droit à l'éducation.....	28
ii. Justice des mineurs	30
XII. Traite des êtres humains	30
XIII. Droits des lesbiennes, des gays, des bisexuels et des transsexuels.....	31
XIV. Recommandations.....	33
Annexe 1 – Commentaires des autorités monténégrines	37
Annexe 2 – Programme de la visite.....	47

RESUME

Pour la première fois depuis l'indépendance du Monténégro en 2006 et son adhésion au Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme, M. Thomas Hammarberg, s'est rendu sur place du 2 au 6 juin 2008 afin de procéder à une évaluation globale de la situation des droits de l'homme. La délégation du Commissaire a visité des institutions et des sites importants pour les droits de l'homme dans tout le pays, et a rencontré des interlocuteurs clés de l'exécutif, du législatif et du judiciaire, ainsi que le médiateur. Le Commissaire a également débattu des questions des droits de l'homme avec des représentants de la société civile, leaders d'opinion, ONG, universitaires, journalistes, membres de la communauté diplomatique et représentants d'organisations internationales. Il a par ailleurs évalué l'effectivité du cadre pour la protection des droits de l'homme en allant directement à la rencontre des citoyens et des réfugiés. Ce rapport accorde la priorité à la prééminence du droit comme base de toute protection effective des droits de l'homme ; à la liberté des médias, et à la nécessité de sortir rapidement de l'impasse les réfugiés et personnes déplacées, principalement du Kosovo¹.

Le Monténégro a engagé de nombreuses mesures positives depuis quelques années en modernisant sa législation et le cadre de protection institutionnelle des droits de l'homme. Cependant, leur mise en œuvre reste faible et les normes ne sont toujours pas appliquées de manière cohérente dans les salles d'audience. L'image de corruption qui entache toujours l'infrastructure et le fait que les délits, notamment les crimes de guerre, ne fassent pas l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives empêchent le pays d'aller plus loin. La corruption est un problème intersectoriel qui touche tous les domaines de la vie publique et est le principal obstacle à une mise en œuvre effective des normes en matière de droits de l'homme.

Le fonctionnement adéquat du système judiciaire est un autre défi majeur. Une série de mesures législatives et pratiques ont été engagées pour résorber l'arriéré des affaires, considérable, et en finir avec les durées excessives des procédures judiciaires. Ces mesures n'auront pas d'effet immédiat. Le succès du processus global de réforme judiciaire est lié à une mise en œuvre efficiente et effective du Plan d'action pour la réforme judiciaire sur cinq ans.

Pendant les conflits armés dans la région, le Monténégro a généreusement accueilli de nombreux réfugiés et personnes déplacées. Or, plus de dix ans se sont écoulés et la situation de beaucoup d'entre eux n'a toujours pas été régularisée. Certains, notamment les réfugiés roms et du Kosovo, sont doublement menacés car ils n'ont ni statut ni documents d'identité. Cette situation exige une solution urgente.

De toutes les minorités du Monténégro, la population rom est la plus marginalisée et discriminée. Les efforts accrus du gouvernement pour traiter la situation des Roms de manière globale en donnant la haute priorité à la mise en œuvre de sa « Stratégie 2007 pour l'amélioration de la situation de la population rom » sont très bien accueillis.

Si le paysage médiatique monténégrin est varié et dynamique, il n'en est pas moins l'objet de pressions discrètes qui ont un effet dissuasif sur le journalisme d'investigation et favorisent l'autocensure. Le Commissaire propose de réviser le code de déontologie dans le cadre d'une procédure inclusive avec toutes les parties prenantes, dans le but d'élaborer un système effectif d'autorégulation pour toutes les organisations médiatiques.

Le rapport aborde aussi les questions relatives à l'application de la loi et au devoir d'enquêter sur les abus ; les droits des minorités nationales et des autres minorités ; il s'intéresse également aux droits des personnes handicapées du point de vue de l'accès à la santé et aux soins psychiatriques ; examine les droits de femmes et les droits des enfants dans la pratique ; évalue les pratiques et les politiques de prévention de la discrimination ; et passe en revue les progrès accomplis pour lutter contre la traite des êtres humains.

En conclusion, le rapport propose une série de recommandations pratiques comme autant de moyens pour le gouvernement monténégrin de promouvoir davantage une véritable protection et promotion des droits de l'homme dans la réalité.

¹ Toute référence au Kosovo – territoire, institutions ou population – dans le présent document doit s'entendre dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies et sans préjudice du statut du Kosovo

I. Introduction

1. Le Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Thomas Hammarberg, a effectué une visite officielle au Monténégro du 2 au 6 juin 2008 sur l'invitation du ministre des Affaires étrangères M. Milan Ročen. Cette visite s'inscrivait dans une série de missions régulières du Commissaire dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe afin d'évaluer l'application effective des droits de l'homme dans chaque pays². Le Commissaire était accompagné de Mme Ulrika Sundberg, de MM. Berry Kralj et Andrew Forde, conseillers de son Bureau.
2. Au cours de sa visite, le Commissaire a rencontré le Président monténégrin, Filip Vujanovic, le Premier ministre, M. Milo Djukanovic ; le ministre des Affaires étrangères, M. Milan Rocen ; le ministre de la Justice, M. Miras Radovic ; le ministre de l'Intérieur, M. Jusuf Kalamperovic ; le ministre des Droits de l'homme et des minorités, M. Fuad Nimani ; ainsi que le président du Parlement, M. Ranko Krivokapic. M. Hammarberg s'est également entretenu avec des parlementaires représentant les partis de la majorité, de l'opposition et des minorités, la Présidente de la Cour suprême, Mme Vesna Medenica ; le procureur d'Etat, Mme Ranka Carapic ; le médiateur, M. Šefko Crnovršanin ; des représentants des agences du pouvoir central et des pouvoirs locaux, notamment le maire de Bijelo Polje, M. Tarzan Milosevic.
3. Le Commissaire a visité Podgorica, Dobrota, Budva, Berane et Bijelo Polje, où il a visité des institutions et des lieux présentant un intérêt sur le plan des droits de l'homme. Par ailleurs, M. Hammarberg a pu s'est tout spécialement rendu dans les campements roms de Konik, à la périphérie de Podgorica, grâce à la coopération entre l'UNHCR, l'ICRC et le ministère de l'Intérieur.
4. Le Commissaire exprime sa reconnaissance aux autorités monténégrines pour leur coopération et pour avoir facilité la visite et tient à remercier le ministère des Affaires étrangères. Il tient également à remercier toutes les personnes rencontrées au cours de sa visite, en particulier les participants aux réunions, les directeurs des institutions et les représentants de la société civile, de leur ouverture d'esprit et leur approche constructive de sa visite. Il remercie également les nombreux partenaires sur place qui ont été d'un soutien inestimable.
5. Le Monténégro est dirigé par le même parti depuis l'effondrement de l'ex-Yougoslavie. L'opposition y est faible et divisée. Le pays a obtenu son indépendance en mai 2006, à l'issue d'un référendum négocié par l'Union européenne, où plus de 55 % de la population se sont prononcés en faveur de l'indépendance lors du référendum sur le statut juridique du Monténégro. Depuis, des progrès considérables ont été accomplis pour mettre en œuvre les grandes priorités de l'intégration euro-atlantique de la politique étrangère du gouvernement monténégrin : l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN. Un Accord de stabilisation et d'association a été signé avec l'Union européenne en octobre 2007. Un accord provisoire sur les relations entre l'Union européenne et le Monténégro est entré en vigueur en janvier 2008. Au sommet de l'OTAN, en avril 2008 à Bucarest, la volonté du pays d'adhérer à l'OTAN a évolué avec l'adoption d'un plan d'action de partenariat individuel (IPAP) mis en place en vue de son éventuelle adhésion à l'Alliance.
6. Depuis son indépendance, le pays a connu une forte croissance économique, de l'ordre de 6 %. Les projets de modernisation des infrastructures et de développement du tourisme ont largement profité au climat général dans le pays. Le processus d'intégration dans l'Union européenne encourage considérablement diverses réformes structurelles et législatives parfois difficiles.

² Voir le mandat du Commissaire – Article 3 (e), Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

7. Le présent rapport vise à identifier les moyens d'améliorer la protection et la promotion des droits de l'homme au Monténégro. Venant à la suite du dialogue ouvert engagé avec les autorités pertinentes pendant la visite du Commissaire, il devrait permettre de soutenir les progrès, la coopération future et le travail de suivi.
8. Ce rapport est établi sur la base des informations recueillies pendant la visite ainsi que des déclarations, rapports et statistiques fournis par les autorités, ainsi que par les organisations internationales et de la société civile monténégrines. Il se réfère aussi naturellement aux rapports pertinents des organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales. Ce premier rapport d'évaluation du Commissaire consacré au membre le plus récent du Conseil de l'Europe, la République du Monténégro, ne prétend pas fournir une analyse exhaustive de la situation des droits de l'homme dans le pays mais se limite à aborder plusieurs aspects que le Commissaire juge prioritaires pour améliorer la protection des droits de l'homme au Monténégro. Le présent rapport se propose de donner une base viable pour le dialogue et la coopération futurs avec le gouvernement et la société civile du Monténégro sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport, dans le but global et commun d'améliorer la promotion et la protection des droits de l'homme au Monténégro.

II. Structure de protection des droits de l'homme

i. Adhésion au Conseil de l'Europe et situation des ratifications

9. La République du Monténégro est membre du Conseil de l'Europe depuis le 11 mai 2007 et des Nations unies depuis 2006 par la Résolution 1691. Elle a adopté un grand nombre d'instruments internationaux clés de protection des droits de l'homme, notamment la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention relative aux droits de l'enfant et ses protocoles, et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Monténégro est également partie à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et à ses protocoles³, à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le Commissaire se félicite de la ratification par le pays de la Charte européenne de l'autonomie locale en septembre dernier.
10. Le Monténégro a signé mais n'a pas ratifié certains instruments clés du Conseil de l'Europe, notamment la Charte sociale européenne (révisée), la Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats et la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains – mais le Commissaire note avec satisfaction qu'une procédure de ratification de cette dernière convention est en cours. Il demande au gouvernement de ratifier et de mettre en œuvre en particulier la Charte sociale européenne révisée et la Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats, considérées comme prioritaires pour renforcer la protection des droits de l'homme dans le pays.
11. De la même manière, le Monténégro n'a toujours pas ratifié certains traités importants des Nations unies, notamment la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, la Convention sur les droits des personnes handicapées et de son Protocole optionnel, et le Protocole optionnel à la

³ Le protocole n°9, le seul à ne pas avoir été signé ou ratifié, a été abrogé.

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT)⁴. Le Commissaire a été informé que le travail préparatoire en vue de la ratification de l'OPCAT est en cours et s'en félicite.

ii. Cadre de protection constitutionnel

12. La Constitution de la République adoptée le 19 octobre 2007 prévoit un cadre de protection des droits de l'homme favorable dans l'ensemble. La Deuxième Partie traite des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et comprend une section spéciale sur les droits des minorités. Dans leur majorité, les recommandations de la Commission de Venise relatives au projet de Constitution ont été intégrées dans la version finale. L'article 24 contient une clause générale sur les limites des droits de l'homme et des libertés fondamentales et garantit que les restrictions apportées à leur exercice sont conformes aux garanties internationales. Certaines défaillances demeurent toutefois, le catalogue des droits et libertés fondamentaux ne mentionnant pas explicitement certains droits, tels que l'habeas corpus, l'interdiction des peines ou traitements inhumains et dégradants, le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif. Cependant l'article 9 stipule que les traités internationaux des droits de l'homme prévalent. Il est par conséquent possible d'invoquer les articles de la CEDH et d'autres instruments internationaux des droits de l'homme devant les autorités nationales et les tribunaux. Néanmoins, il serait opportun d'harmoniser les dispositions constitutionnelles relatives à la protection des droits de l'homme avec les propositions de la Commission de Venise..
13. Le Monténégro a un ministère de la Protection des droits de l'homme et des minorités spécialement chargé de traiter et de coordonner les activités dans le domaine de la protection des droits de l'homme en général et des minorités nationales en particulier.
14. Le Commissaire note qu'en octobre 2006, le Monténégro a ratifié le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale, mais qu'en 2007, il a conclu un accord bilatéral d'immunité (« article 98 ») avec les États-Unis d'Amérique, qui interdit de livrer les citoyens et les militaires des États-Unis, au Monténégro à la Cour Pénale Internationale. Le Commissaire défend fermement le principe selon lequel toute personne soupçonnée de crime contre l'humanité, de génocide et de crime de guerre devrait être présentée à la justice, indépendamment de sa nationalité ou de son statut.

iii. Médiateur des droits de l'homme et des libertés

15. Le médiateur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro, instauré en 2003, est chargé de protéger et de promouvoir les droits de l'homme et les libertés en cas d'infraction, due à un acte ou une omission, de la part des autorités gouvernementales, du gouvernement d'autonomie locale, des services publics et d'autres autorités publiques. Ces dernières années, l'institution a fait d'énormes efforts pour améliorer sa capacité institutionnelle et son image publique, et elle semble aujourd'hui jouir d'une réputation globalement positive auprès du grand public, même s'il apparaît nécessaire de développer encore sa capacité institutionnelle pour qu'elle fonctionne effectivement et réponde aux attentes. L'institution est active dans trois domaines : longueur des procédures judiciaires, abus évidents des procédures judiciaires et inexécution des décisions des tribunaux nationaux.

⁴ Le Comité des NU contre la torture doit examiner le cas du Monténégro à sa 41^e réunion de novembre 2008.

16. Le médiateur n'a pas compétence à considérer les cas de discrimination dans le secteur privé, ce qui bien entendu inquiète le Commissaire qui souligne l'importance de garantir un mécanisme de réclamation adapté pour toutes les formes de discrimination, indépendamment du contexte.
17. Plusieurs facteurs semblent limiter l'impact des activités du médiateur, tant du point de vue de ses mandats que de ses ressources. La Constitution prévoit l'autonomie et l'indépendance de l'institution, mais certaines défaillances ont été identifiées par la Commission de Venise dans son avis n° 392/2006, qui faisait plusieurs recommandations visant à renforcer l'élection, le fonctionnement et l'indépendance de l'institution. Le Commissaire propose d'amender la Loi sur le protecteur des droits de l'homme et des libertés afin de remédier aux défaillances identifiées par la Commission de Venise en relation avec les dispositions constitutionnelles existantes. Il souligne que l'indépendance, l'impartialité et un budget suffisant associé au débat parlementaire du rapport annuel des institutions constituent des préalables essentiels à l'effectivité et l'efficacité de l'institution de médiation.
18. Le Bureau est en outre inaccessible aux personnes handicapées et totalement inaccessible aux personnes en fauteuil roulant. Il est situé à la périphérie de Podgorica, dans une zone peu desservie par les transports publics, de sorte que les citoyens ont du mal à s'y rendre. Le Commissaire rappelle combien il est important que tous les citoyens aient accès à ce mécanisme de réclamation.

iv. Commission parlementaire des droits de l'homme et des libertés fondamentales

19. Au cours de sa visite, le Commissaire a eu l'occasion de rencontrer des membres de la Commission parlementaire des droits de l'homme et des libertés fondamentales, chargée d'enquêter sur les problèmes des droits de l'homme au Monténégro et de présenter ses conclusions au Parlement. Elle est composée de parlementaires de tous bords. La Commission n'a pas mandat à examiner les cas individuels.
20. Le Commissaire approuve la volonté de la commission de devenir un partenaire constructif dans le système national de protection des droits de l'homme au Monténégro ; en particulier, il soutient son intention de publier régulièrement des rapports d'évaluation sur les droits de l'homme. En revanche, les ressources dont elle dispose semblent trop limitées.
21. Les partis politiques semblent, par ailleurs, avoir nui gravement au fonctionnement de cette institution. L'an dernier, un grand nombre de sessions de la commission ont été reportées en raison de l'absence de membres aux réunions de travail ordinaires. La volonté de toutes les parties concernées de contribuer au travail de la commission est un préalable fondamental à son succès. L'expérience d'autres pays européens a montré que ces commissions peuvent être très précieuses à la condition de bénéficier de ressources suffisantes, d'être utilisées effectivement et que le gouvernement prenne leur travail au sérieux.

v. Société civile, ONG et défenseurs des droits de l'homme

22. La société civile monténégrine a une communauté très active dans le domaine des droits de l'homme et d'ailleurs, on peut dire que la société civile a joué un rôle important pendant toute la période de transition démocratique de la République. On recense actuellement 3 800 ONG environ enregistrées au Monténégro, quoique 10 % semblent actives. Le cadre

juridique pour la création d'organisations de la société civile semble satisfaisant et il est vrai que le gouvernement a pris plusieurs mesures positives pour développer la participation des ONG en créant un Bureau pour la coopération avec les ONG.

23. La consultation des ONG ne semble pas encore satisfaisante en ce qui concerne le développement de la législation et de la politique. De façon générale, les représentants de la société civile que le Commissaire a rencontrés ont le sentiment qu'il n'y a pas de consultation systématique sur des questions dans lesquelles leur expertise pourrait aider le gouvernement en termes de développement juridique et politique. Le Commissaire insiste sur la valeur ajoutée que peut apporter une participation effective de la communauté non-gouvernementale en tant que partenaire constructif de la consultation et du dialogue sur des questions relevant des droits de l'homme.
24. La majorité des ONG sont financées par des donateurs indépendants ou internationaux. Un tout petit nombre reçoit des subsides de l'Etat. Le système actuel d'octroi des aides publiques a incité de nombreux groupes de la société civile à demander une plus grande transparence de la procédure d'attribution des aides aux ONG, assortie de critères clairs à fixer par l'État. Le climat politique et social est miné par le sentiment persistant que tout le système est corrompu, et le Commissaire demande instamment aux autorités de garantir la transparence de la procédure pour éviter ce genre d'images négatives.
25. Le climat est globalement médiocre pour les défenseurs des droits de l'homme. La situation des journalistes, des médias et des leaders d'opinion de la société civile est difficile pour plusieurs raisons, des plus discrètes – pressions, procès, restrictions financières – aux plus graves – agressions physiques, intimidations, menaces et même meurtres. De nombreux cas de pressions directes ou indirectes ont été portés à l'attention du Commissaire qui a exprimé sa profonde inquiétude. Il juge particulièrement préoccupant l'assassinat d'une figure emblématique des médias et les cas répétés de violence et de menaces à l'encontre des esprits critiques qui ne mâchent pas leurs mots. Il rappelle que ces personnes ont droit à un environnement le quel elles peuvent défendre pacifiquement leurs droits fondamentaux et les droits de l'homme d'autrui tout en demandant des réformes dans l'intérêt général.
26. Tout en précisant que les autorités ne sont pas forcément liés à ces faits, qui seraient davantage le fait d'individus ou de groupes d'individus, le Commissaire souligne qu'il incombe aux autorités de garantir un environnement favorable au débat sur les questions des droits de l'homme et que de tels actes doivent donner lieu à des enquêtes, leurs auteurs devant être poursuivis et traduits en justice.

III. Obstacles à une mise en œuvre effective des normes en matière de droits de l'homme

27. Ces dernières années, le Monténégro a engagé un grand nombre de mesures positives pour traiter les questions des droits de l'homme et a accompli des progrès considérables pour instaurer un système juridique effectif de protection des droits de l'homme. Il a adopté des lois et plans d'action, mis en place des commissions et constitué des groupes de travail. Certains facteurs ont cependant fait obstacle à de véritables progrès, notamment le sentiment toujours très fort que toutes les structures de l'État sont corrompues et le fait que certains types de crimes, y compris les crimes de guerre, ne font pas l'objet de poursuites effectives. Le manque fondamental de moyens humains et financiers aux différents niveaux de la structure de l'État est un autre frein à une réforme effective et une mise en œuvre adaptée des nouvelles normes ; ceci soulève également des questions en relation avec la viabilité des projets de réforme qui dépendent de façon substantielle de donateurs extérieurs.

vi. Corruption

28. Le sentiment général est que la corruption noyautait la vie politique, le système judiciaire et l'administration publique au Monténégro⁵. La société semble à maints égards accepter certaines formes de corruption, ce qui en soit est un facteur aggravant. Dans un pays de seulement 600 000 habitants, créer des réseaux et faire jouer ses relations sont depuis toujours des pratiques courantes.
29. Des mesures ont été prises pour résoudre les problèmes de corruption, la plus significative étant l'adoption de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts qui vise à limiter les fonctions incompatibles ou multiples en demandant aux fonctionnaires de déclarer leurs revenus, fonctions et primes. Cependant, cette loi n'est guère appliquée et le grand public a globalement le sentiment que les ressources de l'État sont souvent mal utilisées ou mal distribuées.
30. Le mécanisme de contrôle et d'audit interne du gouvernement est fragile, bien que plusieurs initiatives du gouvernement aient vu le jour ces dernières années, avec notamment la création de l'Institution d'audit d'Etat et le Contrôle financier interne public. L'Agence gouvernementale de lutte contre la corruption a plusieurs fonctions – consultation, projets de lois et sensibilisation –, mais aucun pouvoir décisionnaire. Ces mécanismes ne peuvent être réellement utiles et effectifs que si leur indépendance est garantie. Un élément positif est l'ouverture de lignes téléphoniques par les autorités et les ONG pour dénoncer les cas de corruption.
31. Par ailleurs, le sentiment très répandu d'une corruption générale du système judiciaire met sérieusement à mal la légitimité de l'institution et est considérée comme un obstacle majeur aux efforts de réformes du pays.

vii. Impunité

32. Un sentiment d'impunité persiste en relation avec plusieurs cas controversés d'assassinats, de crimes de guerre, de dérapages policiers, de menaces et d'agressions physiques de défenseurs des droits de l'homme (dont des leaders d'opinion de la société civile et des journalistes/représentants des médias). En particulier, les autorités n'ont pas enquêté, ni poursuivi et/ou n'ont pas jugé avec effectivité et efficacité des affaires parmi les plus choquantes : assassinat de Dusko Jovanovic, ancien rédacteur en chef du quotidien « Dan » ; agression de l'écrivain monténégrin Jevrem Brkovic et assassinat de son garde du corps S. Vojcic ; menaces de mort répétées à l'encontre du défenseur des droits de l'homme Aleksandar Zekovic ; graves menaces contre M. Mitrovic, président de l'ONG environnementale Breznica ; affaire de l'ancien agent du ministère de l'intérieur S. Muratbasic ; absence d'enquête effective après l'incendie d'un campement rom à Danilovgrad en 1995 et passage à tabac de prisonniers à la prison de Spuz par des unités spéciales du ministère de l'intérieur en septembre 2005.
33. Les poursuites pénales pour extorsion de preuves, mauvais traitements, tortures ou usage abusif de fonctions commis par des représentants de la force publique sont relativement rares et souvent menées de manière inefficace. Les verdicts rendus dans un petit nombre de cas allégués se limitent à des avertissements, des peines assorties de sursis et des amendes. Dans la pratique, la procédure disciplinaire pour usage abusif de fonctions et abus de pouvoir prévue dans la Loi relative aux fonctionnaires et employés, menée par le ministère de l'intérieur est considérée comme une solution plus clémente que la poursuite pénale, alors que ces deux procédures sont de nature différente et devraient être menées en parallèle.

⁵ L'index 2007 de perception de la corruption publié par Transparency. International donne un score de 3.3 sur 10 au Monténégro. Selon le programme de pays du PNUD, 80 % des PME monténégrines ont déclaré avoir été confrontées à la corruption lors de leurs négociations avec les autorités publiques.

34. En 2006, l'opération « Eagle Flight » a focalisé l'attention internationale. En effet, les individus suspectés de préparer des attentats ont affirmé avoir été maltraités et torturés par la police ; ils ont engagé des poursuites contre cette dernière en septembre 2006. Sur la base de renseignements de la Commission d'Helsinki au Monténégro⁶ et d'autres organisations nationales et internationales des droits de l'homme, des enquêtes contre cinq policiers ont été ouvertes en octobre 2007 seulement. En mai 2008, le tribunal municipal de Podgorica a mis cinq suspects en examen. Le Commissaire s'inquiète de cette lenteur dans la procédure et continuera à suivre étroitement les affaires dans les délais indiqués lors de ses discussions avec les autorités monténégrines.
35. Alors que certains crimes de guerre impliquant le Monténégro sont considérés parmi les mieux documentés et étayés de preuves de la région, quelques subalternes seulement ont fait l'objet de poursuites jusqu'à présent. Après plusieurs années d'atermoiement, des enquêtes ont été ouvertes sur des crimes de guerre allégués datant des années 1990, avec peu ou pas de résultats. Le bureau du procureur de Podgorica a ordonné des enquêtes dans l'affaire des 83 réfugiés musulmans bosniaques arrêtés par la police sur le territoire monténégrin et reconduits de force en Bosnie-Herzégovine. Malgré l'accumulation de preuves, dont des ordres écrits portant la signature du futur ministre de l'Intérieur et d'autres hauts fonctionnaires, cinq subalternes de la police ont fait l'objet d'une enquête et aucune charge n'a été retenue contre les vrais décideurs. Les cinq suspects n'ont toujours pas été mis en examen dans cette affaire. Les autres crimes de guerre majeurs – attaques militaires sur Dubrovnik, mauvais traitements et torture de civils et prisonniers de guerre au camp de Morinj, opération de nettoyage ethnique contre les musulmans du village de Bukovica (commune de Pljevlja) et exécutions par l'armée yougoslave de réfugiés albanais du Kosovo en 1999, pendant le conflit avec le Kosovo – sont restés sans suite ou au stade de l'enquête ; il n'y a eu aucune mise en examen.

IV. Prééminence du droit

viii. Pouvoir judiciaire et accès à la justice

36. Faire en sorte que le système judiciaire fonctionne bien reste l'un des principaux défis du pays. Les problèmes majeurs concernent la mise en œuvre adaptée des dispositions de la Constitution et de la législation, en particulier l'application du droit constitutionnel à l'assistance judiciaire gratuite pour les indigents ; l'arriéré des affaires ; la durée excessive des procédures, en particulier des procédures pénales, avec comme résultat des périodes prolongées de détention provisoire ; le sentiment d'un manque d'indépendance ; et le sentiment général que le système est corrompu.
37. Pendant des années, la réforme judiciaire est surtout restée au stade du discours, la question du statut de l'Etat étant au premier rang des préoccupations politiques. Après l'indépendance, la réforme judiciaire a connu un nouvel élan et les mesures se sont multipliées. La priorité a été donnée aux activités normatives, avec notamment l'élaboration de stratégies et plans d'action, et le développement d'un cadre constitutionnel et législatif.
38. Le gouvernement a adopté la Stratégie de réforme judiciaire 2007-2012 et le Plan d'action complémentaire pour sa mise en œuvre respectivement en juin et en décembre 2007 ; une commission gouvernementale est chargée de coordonner sa mise en œuvre. Le plan d'action définit les outils, les acteurs, le calendrier et les indicateurs de sa mise en œuvre, mais ne précise pas les ressources financières nécessaires à celle-ci.

⁶ Monténégro – rapport 2007 de la FIH.

39. La nouvelle constitution a introduit des changements importants dans la structure judiciaire, avec notamment le transfert du Parlement au Haut conseil judiciaire (HCJ) le pouvoir de désigner et de démettre les juges. Les autres réformes législatives importantes ont été l'adoption d'une nouvelle Loi sur les tribunaux, de la Loi sur le conseil judiciaire et surtout de la nouvelle Loi sur la protection du droit à un procès dans un délai raisonnable. Par ailleurs, un nouveau Code de procédure pénale et une loi spéciale sur la justice des mineurs sont en cours d'élaboration.
40. En dépit d'améliorations significatives apportées par le nouveau cadre constitutionnel et juridique, des défaillances persistent en relation avec la mise en œuvre pratique effective des nouvelles normes et dispositions, les nouvelles normes ne semblant pas s'être répandues jusque dans les salles d'audience. Le fait que le droit constitutionnel à l'assistance juridictionnelle gratuite ne soit pas appliqué de manière effective en est un exemple. Beaucoup ne bénéficient pas d'une représentation juridique effective dans les procédures. Ce problème a été souligné dans le rapport annuel du médiateur ; il est dû au fait que le budget de l'Etat ne prévoit pas d'enveloppe adaptée et à une organisation inefficace pour garantir le fonctionnement du système d'assistance juridictionnelle gratuite. Afin de consolider l'accès à la justice, objectif essentiel de la Stratégie de réforme judiciaire, un groupe de travail a été créé et chargé d'analyser le système existant et ses défaillances.
41. Le pouvoir judiciaire est entaché par un arriéré d'affaires considérable. Le parlement n'ayant pas désigné les membres du HCJ depuis un an, un grand nombre de postes n'ont pas pu être pourvus dans le système judiciaire, ce qui a contribué à l'actuel arriéré de plus de 5 000 affaires. L'accumulation des dossiers et le fait que les autres mécanismes de résolution des conflits ne sont pas encore suffisamment opérationnels pour pallier l'inefficacité du système n'arrangent pas les choses.
42. La Loi sur la protection du droit à un procès dans un délai raisonnable, adoptée récemment, vise à accélérer les procédures judiciaires et constitue la base légale de toute demande de réparation en cas d'infraction. Un comité a été constitué au niveau de la Cour suprême pour traiter les demandes en réparation. Les effets de cette loi demandent à être vérifiés dans la pratique.
43. Le président de la Cour suprême a reconnu que dans bien des cas le droit à un procès dans un délai raisonnable avait été bafoué et a ajouté que les juges seront tenus pour responsables des retards. La Cour suprême a demandé à tous les juges du pays de lui soumettre des rapports et des statistiques sur l'état des procédures et arriérés avant le 15 juin 2008. Il a été demandé aux présidents des tribunaux de prendre les mesures nécessaires, faute de quoi le Haut conseil judiciaire pourra prendre des mesures disciplinaires. La Cour suprême a également pris diverses mesures pour remédier à la situation ; il a ainsi pourvu les postes vacants du système judiciaire, réparti les dossiers des tribunaux surchargés entre ceux qui le sont moins et nommé des juges supplémentaires dans certains tribunaux afin de traiter des dossiers en souffrance.
44. En retirant au Parlement le pouvoir de nommer et de démettre les juges pour en investir le HCJ réformé, la nouvelle constitution a en partie résolu le problème du manque d'indépendance du pouvoir judiciaire ressenti par le grand public. Seule exception à cette règle : le Président de la Cour suprême reste élu par le Parlement. Des interlocuteurs de la délégation du Commissaire ont fait valoir que la composition du HCJ ne garantit pas sa totale indépendance et autonomie, pas plus qu'elle ne le met pas à l'abri des influences politiques. Sur les dix membres du HCJ, seulement quatre sont des juges élus par leurs pairs, les autres membres étant : le Président de la Cour suprême, deux parlementaires, le

ministre de la Justice, ainsi que deux juristes proposés par le chef de l'Etat. En outre, le fait que la présidence *ex officio* du HCJ soit confiée au Président de la Cour suprême pose problème, car cela risque de compromettre la mission de surveillance de la Cour suprême par le HCJ.

45. Bien que les mesures normatives citées plus haut aillent dans la bonne direction, le système judiciaire est particulièrement corrompu et soumis à l'influence et pressions de l'exécutif aux yeux de l'opinion publique.
46. En vue du développement futur de la réforme judiciaire, un contrôle indépendant des procédures est un outil très précieux et peut servir de catalyseur. Il permet de recueillir des données fiables à partir de critères objectifs et normalisés aux fins d'analyse et de prise de décision stratégique par les parties concernées, notamment les tribunaux, le Haut Conseil judiciaire et le ministère de la Justice. Les projets de suivi déjà en place dans des pays de la région se sont avérés extrêmement utiles pour identifier les défaillances systémiques et y remédier. Des donateurs internationaux (OSCE) ont mis en œuvre un projet de suivi sur deux ans des procédures pénales du point de vue de leur conformité avec les normes relatives au droit à un procès équitable pour soutenir les parties concernées au niveau local.

ix. Poursuites

47. Le parlement élit les procureurs généraux sur nomination non-contraignante du Conseil des procureurs⁷, dont les membres sont également élus par le Parlement. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe⁸ a considéré que le contrôle total du système de poursuite par les coalitions des partis au pouvoir n'était pas conforme aux normes européennes.
48. Les enquêtes judiciaires sont réalisées en coopération par le procureur de l'Etat et les juges d'instruction et sont placées sous leur autorité conjointe. Le procureur doit légalement engager des poursuites en cas de doute raisonnable qu'une infraction a été commise. En fonction de ses premières conclusions, il peut demander au tribunal l'ouverture d'une enquête qui est menée par le juge d'instruction. Une fois l'enquête bouclée, le dossier est remis au procureur qui décide des éventuelles mises en examen.
49. Dans leurs rapports annuels, le Procureur de l'Etat et le médiateur mettent en avant le problème de l'inefficacité des enquêtes judiciaires, qui se traduit par des périodes prolongées de détention provisoire. La délégation du Commissaire a également rencontré plusieurs personnes maintenues en détention provisoire depuis un an ou plus, y compris pour des délits mineurs. Le procureur général suprême a reconnu que les enquêtes judiciaires traînent en longueur et déclaré que le nouveau projet de Code de procédure pénale (CPP) prévoira des alternatives à l'emprisonnement et des accords de réduction de peine dans le cadre des mesures pour accélérer les procédures. Les ONG et juristes spécialisés dans les droits de l'homme imputent ce problème à l'inefficacité du système actuel des enquêtes judiciaires, aux ajournements de procès et au dysfonctionnement du système pénitentiaire. Le nouveau projet de Code de procédure pénale introduira des changements structurels en confiant l'entière autorité sur les enquêtes judiciaires au seul procureur. Cette mesure, associée à la possibilité de conclure des accords de réduction de peine pour certaines infractions, devrait permettre de réduire les périodes prolongées de détention provisoire

⁷ Depuis juin 2008, les procureurs adjoints sont nommés directement et de façon autonome par le Conseil des procureurs.

⁸ Avis de la Commission de Venise sur le projet de constitution (2007)

x. Police et arrestations policières

50. La Loi révisée sur la police de 2005 établit que la police est le « protecteur des droits et des libertés constitutionnels des citoyens »⁹. Le Commissaire a observé que la Loi sur la police permet une surveillance interne et parlementaire et établit un « conseil pour le contrôle civil de la police » auquel peuvent s'adresser citoyens et policiers. En 2007, le conseil a traité 300 plaintes de citoyens et d'agents de police, et a également agi sur initiative de membres du conseil. Des problèmes budgétaires entravent le fonctionnement effectif et efficient du conseil. Il manque de visibilité aux yeux du public et est mal accepté par les policiers.
51. Malgré ces réformes et d'autres mesures législatives positives, des cas de maltraitance policière à l'occasion d'arrestations et de mises en détention continuent d'être rapportés. Le plus souvent, ces actes visent à obtenir une confession ou des informations. Le problème est aggravé dans la pratique car les victimes n'ont pas forcément accès à un avocat dès le départ. Dans bien des cas, elles y ont accès après le premier interrogatoire par la police. Le problème est d'autant plus sérieux que c'est pendant cette phase initiale que le risque de mauvais traitements est le plus grand. L'accès à un médecin ne semble pas être accordé officiellement pendant la garde à vue, sauf si l'officier de surveillance juge qu'il y a urgence.
52. Au cours de discussions avec la police et le Procureur général suprême (PGS), les autorités ont déclaré que, d'une manière générale, l'ouverture d'une enquête pour violence policière relève de la compétence du procureur et du juge d'instruction. Le PGS charge la victime ou son avocat de déposer une requête afin d'ouvrir une enquête sur les allégations. Ce type de raisonnement a été confirmé à l'occasion de visites dans des cellules d'arrêt et centres de détention provisoire. Avant son transfert dans un centre de détention provisoire, toute personne placée dans une cellule d'arrêt subit un examen médical et un dossier médical est ouvert à son nom. Alors qu'il incombe à la victime de porter plainte, celle-ci n'a pas accès à son dossier médical pour étayer sa plainte. Pour avoir accès à son dossier, elle doit être munie d'une décision du juge d'instruction. Ni la police ni la direction des centres de détention provisoire n'ont compétence ou autorité à notifier *ex officio* aux instances compétentes les allégations ou les signes visibles de mauvais traitements. Le Commissaire juge préoccupante l'absence d'une procédure standard pour ouvrir immédiatement, de manière efficiente et effective, une enquête *ex officio* en cas de brutalité policière. Dans les cas où des enquêtes ont été ouvertes, elles ont rarement abouti à des inculpations ou sanctions pénales. En 2007, 14 policiers ont été démis de leurs fonctions, tandis que huit autres ont été inculpés d'usage abusif de fonctions et d'abus d'autorité.
53. Les personnes en détention provisoire ont le droit de consulter un avocat et de communiquer avec leur représentant juridique. Cependant, le droit à la confidentialité des communications avec un conseiller juridique n'est pas automatique mais dépend d'une décision du juge d'instruction, ce qui est contraire à la Convention européenne sur les droits de l'homme et à la jurisprudence de la CEDH.
54. Le Commissaire a fait part à tous ses interlocuteurs au gouvernement, notamment au Premier ministre, au ministre de l'Intérieur et au chef de la direction de la police, de son inquiétude face à l'incapacité du système à garantir l'ouverture immédiate d'une enquête efficiente et effective en cas de violence policière. Il a lancé un appel aux autorités pour qu'elles considèrent l'introduction d'un mécanisme indépendant à même de conduire des enquêtes impartiales et effectives sur les cas de brutalité policière. C'est capital pour garantir des normes de responsabilité et la confiance de la population dans la force

⁹ Loi sur la Police, *Gazette officielle des RoM*, n° 28/2005, 5 mai 2005.

publique. Afin d'évaluer le meilleur moyen de mettre en œuvre ces recommandations, le Commissaire recommande au gouvernement de créer un groupe de travail interministériel chargé d'analyser le cadre légal existant à l'aune des normes internationales et des meilleures pratiques au sein du Conseil de l'Europe.

55. Lors de sa visite au commissariat de police de Budva, la délégation du Commissaire n'a pu que constater que rien n'avait été fait pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport 2004 du Comité pour la prévention de la torture (CPT). Qui plus est, les cellules mises en cause dans le rapport étaient dans le même état piteux et de toute évidence elles étaient encore utilisées, même si personne n'y était détenue au moment de la visite. La direction du commissariat ne semblait pas au courant du contenu et des recommandations du rapport du CPT, celui-ci n'ayant été ni traduit ni diffusé à l'échelon national. Le chef de la police locale a expliqué qu'un appel d'offres public avait été lancé pour la rénovation des cellules plus tard dans l'année.

xi. Prisons et centres de détention provisoire

56. Le système pénitentiaire monténégrin est géré par un organe d'État indépendant appelé « institution pour l'exécution des sanctions pénales » (ci-après appelée « administration pénitentiaire centrale » dans un souci de simplicité et conformément à l'usage international) qui est distinct et indépendant du ministère de la Justice et dispose de sa propre enveloppe dans le budget de l'État. Le directeur de l'administration pénitentiaire centrale a informé la délégation du projet de construction de nouveaux établissements pénitentiaires à Bijelo Polje et Kotor. La nouvelle prison de Kotor abritera un quartier séparé pour les détenus handicapés mentaux, qui seront traités et pris en charge par des professionnels de l'hôpital psychiatrique de Dobrota.
57. L'évaluation générale du système pénitentiaire monténégrin, fondé sur l'ensemble des informations dont disposait le Commissaire, en particulier ses visites dans différents centres de détention, montre que les conditions ont été considérablement améliorées depuis quelques années et adaptées aux normes européennes. Certains problèmes persistent en relation avec l'infrastructure et les conditions matérielles dans certains établissements ou secteurs ; la surpopulation dans les centres de détention préventive¹⁰ ; le manque de produits d'hygiène ; les possibilités de visites régulières pour les familles ; et l'établissement d'un traitement personnalisé. Les prisonniers, en particulier ceux en détention provisoire, se sont plaints du manque d'occasions adaptées de faire de l'exercice à l'extérieur¹¹. Des détenus se sont également plaints auprès de la délégation de problèmes d'eau, souvent sale ou sableuse ou coupée certains jours. Il n'y a eu aucune allégation de mauvais traitements ou de brutalité de la part du personnel pénitentiaire et les relations entre le personnel et les prisonniers/détenus sont très détendues. Le Centre de formation des services pénitentiaires en place et opérationnel depuis 2002 propose des formations continues au personnel pénitentiaire.
58. La délégation du Commissaire a visité le complexe de Spuz, la plus importante prison du pays, ainsi que le deuxième plus grand établissement pénitentiaire du pays à Bijelo Polje. Le complexe de Spuz, qui accueillait 660 prisonniers au moment de la visite, est le plus grand centre pénitentiaire du pays et compte trois quartiers différents : une prison fermée, une maison d'arrêt et un hôpital pénitentiaire.
59. Des mesures significatives ont été prises ces dernières années pour résoudre les deux problèmes les plus urgents, à savoir la surpopulation et le manque de personnel. Les effectifs ont été augmentés approximativement d'une centaine d'employés. Les autorités

¹⁰ Les détenus en détention provisoire représentent 54 % de la population carcérale totale de mille personnes env.

¹¹ En théorie, chaque détenu a le droit de sortir de sa cellule deux fois par jour. Ce droit n'est pas systématiquement respecté dans la pratique.

ont amélioré les conditions matérielles et ont remédié à la surpopulation en réhabilitant les locaux existants et en construisant de nouveaux quartiers pour les délinquants mineurs, les femmes, les étrangers et les détenus en détention provisoire, ainsi qu'un nouveau quartier de haute sécurité et un hôpital pénitentiaire.

60. La délégation a rencontré l'unique détenu mineur qui partageait sa cellule avec un adulte non apparenté. Les normes internationales disposent que les mineurs devraient systématiquement être détenus à part des prisonniers majeurs, y compris ceux en détention provisoire. Le directeur de la prison a déclaré qu'en l'espèce, le mineur avait demandé à partager une cellule avec un autre détenu pour éviter d'être seul.
61. Le nouveau bâtiment destiné aux détenus en détention provisoire devrait contribuer à résoudre le problème majeur de la surpopulation dans le bloc de détention provisoire.
62. Le Commissaire se félicite des mesures prises par la direction qui a créé des ateliers informatique ; une bibliothèque ; une nouvelle salle de sports ; et un service d'aide juridique pour les prisonniers. Elle a également installé des boîtes de réclamations anonymes avec un devoir de réponse dans les 24 heures. Par ailleurs, elle a l'intention d'organiser des cours de langues étrangères pour les détenus. La cuisine propose une alimentation adaptée aux groupes religieux, des plats sans porc sont ainsi régulièrement proposés aux musulmans.
63. Le médiateur a pour tâche de surveiller les conditions de détention, en particulier le traitement des détenus. Son bureau bénéficie d'un accès libre et illimité à la prison, il ne procède pas effectué à des visites systématiques, mais uniquement à la demande des prisonniers et détenus. La majorité des demandes qui lui sont adressées émanent de détenus qui se plaignent de la durée de leur détention provisoire. L'administration pénitentiaire doit gérer seule les conséquences de la surpopulation et les nombreuses frustrations des détenus. Les nombreux cas de détention provisoire parfois excessivement longue indiquent des déficiences systémiques dans les enquêtes judiciaires et le système judiciaire. Pour améliorer l'accès des détenus et des personnels au médiateur, et faciliter une communication effective et confidentielle, il est recommandé d'installer des boîtes de réclamations dans tous les établissements pénitentiaires et centres de détention provisoire (y compris les cellules d'arrêt) du pays. Cette mesure pourrait être renforcée par des visites régulières annoncées ou surprises dans tous les établissements pénitentiaires et centres de détention provisoire, et en informant les détenus de leurs droits et du rôle du médiateur. Il n'existe pas de mécanisme régulier de surveillance des lieux de détention par la société civile, mais le gouvernement a garanti à certaines ONG l'accès aux établissements pénitentiaires sur une base ad hoc.
64. La deuxième plus grande prison du pays, à Bijelo Polje, couvre les 9 municipalités du nord du Monténégro. L'établissement compte un quartier de détention provisoire et un quartier pour les prisonniers condamnés à des peines de prison de six mois maximum. Cependant, plusieurs prisonniers y sont détenus depuis un certain nombre d'années, certains à leurs propres demandes. Malgré certains travaux récents de réaménagement, les conditions matérielles ne sont toujours pas aux normes. Des projets concrets prévoient de lancer la construction d'un nouveau complexe à la périphérie de la ville, qui devrait être achevé en 2009.
65. Tandis que les prisonniers condamnés ont beaucoup de temps libre et d'occasions de pratiquer des activités en extérieur, les détenus en détention provisoire se plaignent du manque d'exercice régulier en plein air. Les Règles pénitentiaires européennes disposent pourtant que chaque prisonnier et détenu devrait pouvoir faire une heure d'exercice par jour au moins hors de sa cellule. Les prisonniers en détention provisoire, qui bénéficient de la présomption d'innocence, devraient pouvoir passer le plus clair de leur temps hors de leur cellule, et de faire quelque chose de sensé.

V. Liberté d'expression et liberté des médias

66. Au Monténégro, le paysage médiatique est varié et dynamique, avec un secteur public et un secteur privé (presse, médias électroniques et radiotélédiffusion) et le Commissaire a eu l'occasion de débattre de la situation des médias avec de nombreux journalistes et représentants des médias au cours de sa visite. Les médias sont actifs, et les médias indépendants expriment régulièrement un large éventail de points de vue critiques bien fondés dans leurs comptes rendus.
67. La liberté d'expression et la liberté de la presse, ainsi que l'interdiction de la censure sont ancrées dans la Constitution¹², bien que, dans la réalité, il ne semble pas y avoir de véritable liberté des médias en raison de pressions indirectes exercées sur les journalistes qui peuvent avoir tendance à s'autocensurer. Si la répression directe des médias ne semble pas être un problème significatif au Monténégro, des pressions plus subtiles et sophistiquées influent sur la liberté des médias. Certains cas non élucidés de violence (jusqu'au meurtre), d'intimidations, d'accusation de diffamation assortie de demandes en réparation disproportionnée à l'encontre de journalistes critiques, et des enquêtes financières irrégulières créent un environnement dans lequel on peut supposer que le secteur des médias ne peut pas réellement fonctionner ouvertement et librement.
68. La diffamation reste une infraction pénale au Monténégro, elle n'est plus punie d'emprisonnement. En revanche, des poursuites judiciaires associées à de lourdes amendes sont un facteur qui limite la liberté d'expression sur des questions d'intérêt général.
69. Les rapports d'agressions physiques et verbales de journalistes portés à la connaissance du Commissaire sont très inquiétants. La mort de D. Jovanovic, rédacteur en chef du quotidien « Dan » en est la tragique illustration – l'appel de la décision initiale de la haute cour de justice de Podgorica est en cours. De tels actes ont un effet dissuasif sur les journalistes et peuvent s'autocensurer. Rappelant que la Résolution n° 1738 du Conseil de sécurité de l'ONU « condamne les attaques contre les journalistes » et que la Résolution n°1535 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, condamne les « menaces contre la vie et la liberté d'expression des journalistes », le Commissaire rappelle que les actes de violence physiques et les menaces à l'encontre de journalistes qui sont des observateurs publics, ne doivent pas être tolérés, dans quelque circonstance que ce soit, et que si de tels actes se produisent, ils devraient faire l'objet d'une enquête efficace et effective, être poursuivis et punis.
70. Nonobstant le fait que les médias travaillent de manière professionnelle dans l'ensemble, ils ont aussi le devoir et la responsabilité d'agir dans l'intérêt général en recherchant la vérité et en rendant compte équitablement et objectivement des événements et des problèmes ; ils devraient éviter de dramatiser, ce qui pourrait nuire à la réputation d'une personne et à la crédibilité du secteur des médias dans son ensemble. À cet égard le Monténégro dispose d'un code de déontologie.
71. Les codes de déontologie reconnus par la profession se sont avérés des références et des lignes directrices effectives pour les principes et normes pratiques dans l'instauration d'un journalisme de haut vol et d'une crédibilité à toute épreuve dans de nombreux pays, mais ils supposent le soutien absolu et actif de tous les acteurs concernés pour être adoptés et donc effectifs dans la pratique. Au Monténégro, les codes déontologiques ne jouissent pas de ce soutien unanime, pas plus qu'ils ne semblent appliqués de façon systématique. Le Commissaire propose de réviser collectivement le code existant, en impliquant tous les médias au moyen de consultations, discussions et débats, en vue d'élaborer une version révisée qui serait rédigée et avalisée par tous les médias. Les codes de déontologie ne

¹² Respectivement article 47, 49 et 50.

sont pas et ne doivent pas prétendre être un remède universel à tous les problèmes éthiques. Cependant, des principes clairement énoncés et des valeurs prédéterminées, combinés à des compétences décisionnaires fortement éthiques peuvent permettre aux médias de mieux répondre à leur public et à l'intérêt général.

72. Le Commissaire rappelle que les limites de la critique admise sont plus larges pour une personnalité politique que pour une personne privée, comme la jurisprudence de la CEDH l'a confirmé à plusieurs reprises¹³. Les politiques étant davantage exposés, ils devraient réagir aux critiques avec la plus grande rigueur professionnelle. Ces dernières années, ils ont cependant montré que ce n'était pas toujours le cas, et souvent, leur réaction a été disproportionnée.
73. La loi monténégrine de 2002 sur la radio et la télévision a transformé le service d'État en service public et établi un Conseil de la radio et de la télévision, chargé notamment de veiller à l'indépendance des médias contrôlés auparavant par l'État. Le Conseil compte aussi des représentants de la société civile parmi ses membres. Le Commissaire est préoccupé par une évidente politisation du conseil, due à des défaillances dans le système actuel de nomination et de désignation. Ces défaillances remettent en question l'indépendance du conseil. Le ministère de la Culture, des sports et des médias a informé le Commissaire que suite à sa visite la Loi sur les services de radiodiffusion publics de *Radio Montenegro* et *Television Montenegro* a été amendée, ce qui devrait permettre de remédier aux imprécisions relevées dans la procédure d'élection. Rappelant que l'autorégulation peut être considérée comme une bonne pratique à favoriser, le Commissaire soutient pleinement les initiatives visant à remédier aux lacunes existantes, et encourage la promulgation d'une loi adaptée et détaillée qui éliminera effectivement les défaillances actuelles. En outre, le Commissaire demande instamment aux autorités de poursuivre leurs efforts en vue de créer un environnement dans lequel il sera possible d'instaurer un système d'autorégulation effectif pour tous les médias.

VI. Droits des personnes handicapées : accès et la santé et aux soins psychiatriques

74. La Constitution monténégrine garantit une protection spéciale aux personnes handicapées et autorise la discrimination positive. Le Monténégro a signé la Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées mais ne l'a pas ratifiée. Etant partie à la CEDH et aux principaux instruments internationaux des droits de l'homme, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations unies, le gouvernement s'est engagé à respecter certains principes fondamentaux dans la manière de traiter les handicapés : respect de la dignité inhérente, de l'autonomie personnelle y compris la liberté de choisir librement, et de l'indépendance des personnes ; non-discrimination ; participation et intégration pleines et effectives dans la société ; respect de la différence et acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine et de l'humanité ; égalité des chances ; accessibilité ; égalité hommes-femmes et respect des capacités de développement des enfants handicapés, ainsi que respect du droit de l'enfant handicapé à conserver son identité.
75. La politique actuelle du Monténégro envers les personnes handicapées mentales ou physiques s'inscrit dans une approche historique. Cette politique consiste surtout à les prendre en charge dans de grandes institutions résidentielles qui par de nombreux aspects ne sont pas conformes aux normes existantes en matière des droits de l'homme.

¹³ Voir notamment *Lindon et autres c. France* [GC], n° 21279/02 et 36448/02, § 45, 22 octobre 2007.

76. L'hôpital psychiatrique de Dobrota est la seule institution de ce genre au Monténégro. Une visite effectuée par le CPT en 2004 a donné lieu à un certain nombre d'observations et de recommandations, dont le nouveau directeur a essayé de tenir compte dans les limites des moyens mis à sa disposition. L'obstacle majeur à un fonctionnement effectif de l'institution ainsi que du centre pour enfants handicapés de Komanski Most réside dans le manque de budget prévisionnel. Le fait de passer à un budget annuel ou semestriel faciliterait la planification et la prise en charge des 260 patients et permettrait de prévoir la gestion du centre et des 133 salariés de l'hôpital. Le fonctionnement effectif de ces institutions est sérieusement compliqué par l'incertitude dans laquelle se trouve actuellement l'hôpital, qui ne sait jamais si le ministère de la Santé et des affaires sociales acceptera de payer les factures que l'hôpital lui transmet chaque mois.
77. Certaines recommandations du CPT n'avaient toujours pas été suivies d'effet, notamment l'installation de systèmes de chauffage dans les chambres des patients du pavillon 8 et de signaux d'alarme pour le personnel dans les différents services. Il ne semble pas qu'une politique générale concernant l'utilisation des restrictions ait été développée. A chaque fois qu'il recourt à la contrainte, le personnel doit désormais l'inscrire dans un registre.
78. La formation professionnelle du personnel est très problématique, car il n'y existe pas de spécialité en psychiatrie à la faculté de médecine. La formation la plus proche est à Belgrade, en Serbie. Pour pouvoir recruter des médecins et des techniciens spécialisés compétents, le directeur préconise des mesures incitatives dans l'espoir de pourvoir les six postes de médecins vacants. Parmi ces mesures, on peut citer : un meilleur salaire de base, des jours de congés supplémentaires, des horaires réduits ou des avantages professionnels supplémentaires pour service dans des établissements psychiatriques fermés. Un certain nombre de techniciens devraient prendre leur retraite dans les deux ou trois années à venir, et le recrutement de leurs remplaçants doit démarrer dans un futur proche. Sans incitations supplémentaires, ces postes seront très difficiles à pourvoir. Actuellement, le personnel en poste doit faire des heures supplémentaires pour pallier le manque d'effectif.
79. Les patients ont très peu de contacts avec leur famille une fois placée dans une institution psychiatrie. Cela pourrait largement être imputé au fait que les personnes handicapées mentales sont stigmatisées. Un patient placé en 1953, année de la construction de l'hôpital, n'a jamais reçu aucune visite de sa famille. Il est urgent de mener des campagnes de sensibilisation et de trouver des moyens innovants pour en finir avec cette stigmatisation. Le directeur a pris quelques initiatives locales à cet égard (journées portes ouvertes). Il est également à l'origine d'un programme d'échange avec un hôpital psychiatrique norvégien afin de tirer profit de l'expérience norvégienne en matière de désinstitutionalisation des soins mentaux et psychiatriques.
80. Depuis septembre 2006, l'institution assure la prise en charge des patients médico-légaux. Au départ, cette mesure devait être temporaire, en attendant la construction d'une institution ad hoc près de Dobrota. Elle n'a reçu aucun moyen supplémentaire, et n'a pas non plus bénéficié de mesures de sécurité pourtant nécessaires pour assumer cette tâche. Une entreprise privée était chargée de la surveillance des patients. Le Commissaire juge particulièrement préoccupant le fait qu'une seule cellule soit réservée aux patients ayant un comportement violent ou imprévisible. Cette cellule n'est pas conforme aux normes du CPT en termes de dimension et son utilisation devrait cesser.
81. Le cas d'une jeune fille de 16 ans, handicapée légère, qui illustre bien les défaillances de la politique sociale actuelle, est jugé particulièrement préoccupant par le Commissaire. Au moment de sa visite, elle était placée dans le service fermé des femmes. Apparemment, les services sociaux s'étaient renvoyés son dossier sans trouver de solution satisfaisante. En dernier ressort, les autorités ont envoyé la jeune fille à Dobrota, alors que son état ne

justifiait pas un placement dans une institution fermée. Son cas souligne la nécessité pour le gouvernement de développer de façon urgente une nouvelle politique sociale d'ensemble, afin de garantir une prise en charge adaptée à chaque cas.

82. Un comité pour les droits des patients collabore avec le système judiciaire. Cependant, la qualité de la relation entre le comité et le patient n'est pas claire, tout comme la fréquence à laquelle le patient est consulté.
83. Le Commissaire a également visité le centre Komanski Most, qui accueille des enfants handicapés. Sur 135 patients, seulement 15 avaient moins de 18 ans. L'âge moyen des patients est de 30 à 40 ans, le plus âgé à 70 ans. Le mélange des patients de tous âges expose les enfants à un risque élevé d'abus. Aucun nouveau patient n'a été admis au cours des derniers 18 mois. Le directeur se bat pour la construction d'une nouvelle institution spécialisée dans la prise en charge des mineurs et un site a déjà été trouvé.
84. La plupart des patients semblaient pouvoir prétendre à d'autres formes de prise en charge, type foyers d'accueil ou services communautaires. Cependant, ce type de prise en charge exige la participation active et le soutien actif des familles, qui à leur tour ont besoin du soutien des services sociaux. Le Commissaire plaide en faveur d'une extension de ce type de prise en charge et du développement des services communautaires et de l'aide aux familles.
85. S'agissant des deux institutions, le Commissaire souhaite préciser qu'il a eu globalement l'impression que les directeurs et le personnel étaient particulièrement motivés, et s'efforçaient de faire du bon travail avec des moyens limités et dans des conditions difficiles.
86. Il a encouragé le gouvernement du Monténégro de ratifier la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, ce qui serait l'occasion d'examiner son approche actuelle des soins mentaux et psychiatriques et de développer une politique sociale moderne et globale. Pour cela, un comité intersectoriel (santé, services sociaux, logement, éducation, emploi, transport, loisirs, justice pénale et sécurité sociale) devra être créé. Il devrait impliquer tous les acteurs concernés au niveau central et local, ainsi que les directeurs des institutions. Surtout, le comité devrait consulter les handicapés eux-mêmes, ainsi que leurs organisations et leurs familles, et leur permettre de participer à l'élaboration d'une nouvelle politique globale destinée aux handicapés. Cette politique doit s'accompagner de la conception d'une structure pour humaniser les soins et remplacer les institutions existantes à moyen terme.
87. Le Commissaire recommande au gouvernement de se préoccuper d'urgence de la stigmatisation des personnes handicapées et de leurs familles. Le pays pourrait tirer grand profit d'un échange de bonnes pratiques avec d'autres pays européens qui sont passés de la prise en charge institutionnelle à la prise en charge intégrée dans la communauté et aux services à domicile individualisés, en adhérant à des réseaux internationaux tels que la Coalition Européenne pour l'Intégration communautaire.
88. Le Commissaire observe qu'aucun nouveau patient n'a été admis depuis 18 mois. Le gouvernement est invité à considérer la fermeture progressive de Komanski Most. Soulignant que le fait de mélanger, comme c'est le cas actuellement, des enfants et adolescents avec des adultes n'est pas conforme aux normes internationales en matière de droits de l'enfant, le Commissaire préconise d'y remédier graduellement afin de prévoir une transition et un transfert méthodiques des enfants. La mise en place d'autres formes de prises en charge, comme les familles d'accueil, les services intégrés dans la communauté et les services à domicile individualisés, demandent des moyens, du personnel spécialisé, une formation individuelle ainsi que des réformes de l'organisation, et demande du temps.

Une planification et la programmation conjointes d'un certain nombre d'acteurs au niveau central et local, dont la santé, la justice pénale et la sécurité sociale, sont nécessaires.

89. Entre-temps, un mécanisme de suivi existant, notamment le médiateur, devrait procéder à des inspections régulières et suivre ces institutions jusqu'à ce qu'un mécanisme de contrôle indépendant soit mis en place à cette fin précise dans le cadre d'une nouvelle politique sociale.

VII. Prévention de la discrimination

90. L'article 8 de la Constitution monténégrine prévoit une interdiction très étendue de la discrimination en disposant que « la discrimination directe ou indirecte pour quelque cette raison que ce soit est interdite ».
91. Cette disposition est appuyée par une série d'articles de la Constitution et est complétée par des lois telles que la Loi sur l'égalité des citoyens qui devaient être adoptées au moment de la visite. L'application du principe de non-discrimination ne devrait toutefois pas dépendre de l'exigence de citoyenneté. Le Commissaire encourage le gouvernement à examiner ces mesures législatives à l'aune des recommandations de la Commission de Venise.

VIII. Droits des minorités nationales et des autres minorités

92. Au recensement de 2003, la composition ethnique du pays est la suivante : Monténégrins (43,16 %), Serbes (31,9 %), Bosniaques (7,7 %), Albanais (5,03 %), Musulmans (3,9 %), et Croates (1,1 %). Les Roms, Yougoslaves, Macédoniens, Hongrois, Slovènes, Égyptiens, Russes, Italiens et Allemands représentent moins de 1 % de la population totale.
93. Le Monténégro est Partie à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales depuis 2006 et a soumis son premier rapport national en 2007. Il a également ratifié la Charte européenne sur les langues régionales et minoritaires en 2005, et à l'époque, le gouvernement s'est tout particulièrement engagé vis-à-vis des langues albanaise et romani. Les groupes concernés ont vu dans l'omission des langues serbes, bosniaque et croate un manque de respect du gouvernement à leur égard.
94. La Constitution garantit des droits importants visant à protéger l'identité et interdit l'assimilation des membres de minorités ou d'autres groupes ethniques minoritaires. Le chapitre 5 est consacré aux droits des minorités, l'article 79 créant une base étendue pour l'expression et la protection de l'identité par le biais de divers droits linguistiques, de la promotion culturelle et de la représentation proportionnelle dans la vie publique. Cependant, il ne précise pas qui est concerné. Au lieu de quoi, le préambule énumère des groupes tels que les Monténégrins, Serbes, Bosniaques, Albanais, Musulmans, Croates et d'autres groupes vivant sur le territoire. Les Roms ne sont pas explicitement mentionnés dans ce paragraphe du préambule.
95. L'article 2 de la Loi sur les droits et la liberté des minorités de 2006 donne une définition juridique d'une « minorité nationale », et inclut une exigence de citoyenneté, malgré les recommandations de la Commission de Venise et du Comité consultatif dans son premier avis sur la Serbie et le Monténégro¹⁴. La protection des droits des minorités est par

¹⁴ Cf. Premier avis du Comité consultatif sur la Serbie-Monténégro adopté le 27 novembre 2003, par. 24 « [le Comité consultatif] demande aux autorités monténégrines de veiller à ce que le champ d'application personnel de la Loi sur la protection des minorités nationales ne prévoit pas l'exigence de citoyenneté ou toute autre restriction excessive ».

conséquent garantie uniquement aux citoyens monténégrins, ce qui a un effet négatif sur les personnes qui ne satisfont pas aux exigences de citoyenneté ou qui ont du mal à y satisfaire, par exemple parce qu'elles n'ont pas de documents d'identité. Une grande partie de la communauté rom, les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays sont exclus de cette protection juridique. Le Commissaire recommande de réviser la Loi sur les droits et libertés des minorités de 2006 à la lumière de la Constitution de 2007 et des recommandations de la Commission de Venise en vue d'étendre la protection des droits des minorités de telle sorte que toute personne appartenant à une minorité vivant sur le territoire monténégrin soit protégée, indépendamment de sa citoyenneté ou de son statut. Quelques restrictions peuvent être envisagées à cet égard, ainsi le droit de vote.

96. La Loi sur les minorités de 2006 définit un cadre général pour la protection des minorités fondé sur la non-discrimination, l'éducation en langue minoritaire et la participation à la vie sociale et publique. Elle prévoit également la formation de Conseils nationaux des minorités et d'un Fonds républicain pour les minorités, qui ont été créés en 2007. Environ 400 000 EUR ont été alloués à ces activités dans le budget 2008. Il est encourageant de noter que des dispositions budgétaires adaptées ont été prévues pour ces conseils et que ces derniers se sont vus attribuer diverses compétences axées sur le développement futur de la politique sur les minorités. Ces organes contribuent également à résoudre le problème du manque de participation des minorités.
97. Le ministère des Droits de l'homme et des minorités est en train de finaliser une stratégie gouvernementale sur les questions des minorités. Selon le ministre des Droits de l'homme et des minorités, les priorités du gouvernement sont la mise en œuvre de la loi, le renforcement des institutions, qu'elles soient déjà en place ou nouvelles, la gestion du Fonds, les centres culturels pour les minorités et la création de canaux de communication effectifs entre les minorités et le gouvernement. La représentation proportionnelle des minorités dans les services publics – une demande commune à tous les groupes minoritaires – fait partie des objectifs à long terme. Le Président a recommandé de donner la priorité au recrutement de personnes issues des minorités dans les ministères, l'armée, la police et la justice, le corps enseignant et l'administration locale, mais ce processus devrait prendre du temps. Le Commissaire se félicite de cette initiative et rappelle combien il est important de créer une force de travail représentative pour la cohésion du pays à long terme. Le Commissaire recommande que des mesures soient engagées pour garantir la représentation proportionnelle dans le secteur public. Le recrutement de personnes issues des minorités dans le système judiciaire, la police, le corps enseignant et l'administration locale est particulièrement urgent.
98. Au cours des discussions du Commissaire avec les différents acteurs sur place, plusieurs domaines de préoccupation ont été soulevés, notamment la question d'une représentation électorale et équitable des minorités à tous les niveaux de la société, l'existence d'un système d'éducation obligatoire dans toutes les langues minoritaires, l'accès à l'emploi, l'assurance-maladie, les services sociaux et les droits patrimoniaux. La Constitution prévoit un droit à une représentation authentique au Parlement et dans les gouvernements d'autonomie locale. Alors que l'assemblée compte 81 sièges, 16 sont occupés par des représentants des minorités ethniques. Albanais, Musulmans, Bosniaques et Croates, tous participent à des degrés divers au processus politique.
99. L'article 13 de la Constitution dispose que la langue officielle du Monténégro est le monténégrin. Les alphabets cyrillique et latin sont sur un pied d'égalité. Le serbe, le bosniaque, l'albanais et le croate sont également des langues officielles. Le droit à la reconnaissance officielle du patronyme dans une langue minoritaire soulève quelques inquiétudes car il ne semble pas respecté dans la pratique. Le Commissaire juge encourageante l'information du ministère des affaires de l'Intérieur et de l'administration publique selon laquelle une Loi sur le nom a été adoptée en juillet dernier, qui garantit à la personne le droit d'avoir son nom dans sa propre langue dans les registres et les

documents officiels. La Loi sur l'identification devrait la compléter en autorisant l'inscription d'autres données en langue monténégrine, albanaise, bosniaque, croate, anglaise et serbe dans les documents officiels. Le Commissaire recommande au gouvernement de lancer une vaste campagne d'information nationale à l'intention de toutes les personnes concernées.

100. Les droits sur les langues minoritaires concernent la vie publique et les médias nationaux et semblent respectés dans la pratique. Dans les régions où les minorités nationales représentent un pourcentage particulièrement élevé, les municipalités ont accordé le statut de langue officielle à l'albanais et au bosniaque. L'application de cette décision dépend toutefois du bon vouloir des autorités locales.
101. Le droit à l'éducation en langue maternelle est garanti dans la Constitution et pour ce qui concerne l'albanais, il est effectivement mis en œuvre à tous les niveaux de l'éducation. Des préoccupations ont été formulées concernant le système d'éducation obligatoire – les manuels contenant des préjugés ethniques, ils sont inutilisables –, et le programme scolaire en général. Les tentatives pour sensibiliser davantage la population aux ethnies et aux langues sont saluées. Certains groupes maintiennent leurs revendications à cet égard.
102. D'une manière générale, le Monténégro manque cruellement d'enseignants qualifiés, et notamment d'enseignants de langue minoritaire. Une telle situation limite clairement le développement des langues minoritaires. Les universités de Podgorica et de Niksic ont mis en place des programmes visant à former des enseignants de langue minoritaire.
103. La législation régleme l'utilisation illimitée des langues minoritaires dans les procédures judiciaires. La législation pertinente n'a toujours pas été traduite dans toutes les langues. Les groupes minoritaires considèrent comme prioritaire d'avoir une police et une justice représentatives. Le Commissaire appuie leur revendication, une représentation proportionnelle de ces deux structures majeures de l'État lui permettra de favoriser la confiance du public dans ses institutions. En outre, des efforts supplémentaires devraient être faits pour veiller à ce que la législation relative à la justice pénale soit disponible dans toutes les langues concernées, conformément à la demande de la CDEH.

i. Minorités religieuses

104. La loi et la Constitution garantissent la liberté et l'égalité religieuses, il n'y a pas de religion officielle. Plusieurs religions sont représentées au Monténégro. 74 % de la population sont orthodoxes et sont membres de l'église orthodoxe monténégrine ou de l'église orthodoxe serbe. Les musulmans et les catholiques romains, sont minoritaires, avec respectivement 18 % et 3,5 % de la population.
105. Il existe toujours des tensions entre les Églises orthodoxes serbe et monténégrine, qui se disputent certains biens. La Loi sur la restitution traite les biens fonciers religieux de la même manière que les biens privés. Le gouvernement n'a rien fait pour traiter les griefs de l'Église orthodoxe serbe ni, dans une moindre mesure, de l'Église romaine catholique, qui ont mis longtemps à récupérer leurs biens. Au printemps 2007, la police a interdit aux membres de l'église monténégrine d'organiser des services dans un monastère serbe situé à Cetinje, après qu'ils avaient affirmé que tous les sites religieux serbes leur appartenaient. L'État a reconnu les deux Églises et dit son intention de garantir leurs droits patrimoniaux respectifs. Le Commissaire encourage le gouvernement à s'efforcer de résoudre ce conflit dès que possible.

ii. Roms

106. Au Monténégro, les Roms constituent la minorité la plus discriminée et marginalisée de la République. Les Roms ne sont pas explicitement cités dans le préambule de la Constitution. Ils sont largement sous-représentés au gouvernement et n'ont pas un seul siège au Parlement. Actuellement, un seul Rom a un mandat d'élu dans tout le pays.
107. D'après le recensement de 2003, le nombre total des Roms s'élève à 2 286, un chiffre contesté par les ONG locales Roms qui avancent un chiffre proche de 22 000. Ils sont musulmans à plus de 90 %, et d'après le HCR, 4 448 sont des Roms « déplacés »¹⁵ du Kosovo. Au cours de ses discussions avec les ministères et les autorités concernés, le Commissaire a à plusieurs reprises reçu confirmation que des données fiables et désagrégées étaient nécessaires pour traiter effectivement les problèmes des Roms, et en fait d'autres populations.
108. Des conditions de logement déplorables sont monnaie courante et nombreux sont ceux qui vivent dans des campements non officiellement autorisés ou sauvages, souvent sans installations ni services de base. Les expulsions de campements interdits et parfois de résidences légalles demeurent un problème sérieux.
109. Le Commissaire s'est rendu sur l'aire de Konik, près de Podgorica, où environ 2 200 Roms vivent dans deux campements dans des conditions épouvantables. Les deux campements, Konik 1 et 2, accueillent principalement des Roms qui ont fui la guerre au Kosovo. Les Roms installés dans des cabanes à l'extérieur des campements officiellement autorisés sont des Roms déplacés et d'origine locale. Les Roms qui résident dans les campements de Konik et à leurs abords vivent souvent sans eau ni électricité ni chauffage ni sanitaires.
110. Au Monténégro, où le chômage est structurel, plusieurs estimations avancent un taux de chômage de 60 % environ. Environ 82 % de la population rom seraient sans emploi. En l'absence de statistiques précises, les partenaires et les ONG internationaux estiment qu'entre 50 et 90 % des Roms vivent en dessous du seuil de pauvreté, contre 12 % pour le reste de la population monténégrine.
111. Dans leur majorité, les Roms n'ont pas de documents d'identité officiels monténégrins ou sont en situation irrégulière en raison de leur statut de « personnes déplacées » du Kosovo et sont contraints d'accepter des emplois informels ou saisonniers qui ne sont pas protégés par les normes en matière d'emploi et le droit du travail. Le manque d'éducation formelle est cité comme un obstacle important à leur intégration sur le marché du travail ordinaire. De plus, certains facteurs dissuadent de recruter des Roms déplacés du Kosovo ainsi que les non-résidents en situation irrégulière¹⁶ : un permis de travail spécial est exigé et les employeurs sont soumis à des taxes supplémentaires.
112. Dans les campements de Konik (I et II), une assistance juridique est proposée aux Roms afin de les aider à obtenir des documents civils et à résoudre le problème de leur statut juridique au Monténégro. Le ministère des droits de l'homme et des minorités, le Bureau pour la prise en charge des réfugiés, ainsi que le HCR et des ONG s'efforcent de résoudre le problème avec les pays voisins.
113. L'alphabétisme est estimé à 63 % chez les Roms, avec un pourcentage encore supérieur pour les femmes. L'accès à l'éducation est très limité. Seulement 7 % des élèves roms, contre 83 % de la population totale, vont jusqu'à la 5^e année à l'école primaire. Des barrières culturelles et linguistiques expliquent le faible niveau de progression à l'intérieur

¹⁵ Le Monténégro parle officiellement de « personnes déplacées » (« raseljena lica »), alors que depuis l'indépendance du Monténégro au plus tard, ils devraient être considérés comme des réfugiés et être pleinement protégés à ce titre.

¹⁶ Dont l'ensemble des « personnes déplacées » et des réfugiés de Croatie et de Bosnie-Herzégovine.

du système d'éducation formel. 70 % des Roms ne parlent pas la langue locale. La prévalence de la pauvreté est telle que beaucoup d'enfants doivent travailler sur le marché informel dès leur plus jeune âge. Les femmes roms sont victimes de discriminations multiples. 51 % d'entre elles n'ont reçu aucune éducation de base et seulement 15 % ont leur propre salaire. Les traditions posent de sérieux problèmes en relation avec le mariage et les droits patrimoniaux. Les adolescentes sont souvent forcées de se marier très jeunes.

114. Le gouvernement monténégrin s'intéresse davantage à la situation de sa population rom. Plusieurs réformes législatives et la « Stratégie 2007 pour l'amélioration de la situation de la population rom » ont été adoptées. Le ministère des Droits de l'homme et des minorités est responsable de sa mise en œuvre. L'État a récemment élaboré un plan budgétaire destiné à financer cette initiative, qui recevra 0,2 % du budget annuel de l'État. L'Union européenne contribue à hauteur de 250 000 EUR à des projets destinés à la population rom. Le Commissaire se félicite des efforts accrus du gouvernement et souligne l'importance d'agir sur la situation des Roms de manière globale et de mettre pleinement en œuvre la « Stratégie 2007 pour l'amélioration de la situation de la population rom ».

IX. Réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI)

115. Depuis son indépendance, le Monténégro a reçu 15 demandes d'asile. Jusqu'à présent, le statut de réfugié a été reconnu à un seul demandeur. Le Commissaire a été informé que la capacité d'accueil des demandeurs d'asile n'est toujours pas adaptée pour permettre une mise en œuvre effective de la Loi sur l'asile.
116. Le Monténégro accueille 8 529 réfugiés de Croatie et de Bosnie et 16 195 du Kosovo. Les réfugiés du Kosovo sont encore officiellement recensés comme des « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », malgré la déclaration d'indépendance du Monténégro en juin 2006¹⁷. Leur statut de « personnes déplacées » défini par l'État pose un problème majeur. Ils ne bénéficient pas des droits de réfugiés tels qu'ancrés dans la Convention de Genève de 1951 et ses protocoles, au lieu de quoi ils sont classés parmi les « personnes déplacées » au titre du « décret gouvernemental de 1992 sur la prise en charge des personnes déplacées ». Ce statut leur interdit l'accès à l'emploi, aux prestations sociales, aux assurances maladies et aux droits patrimoniaux. Le gouvernement n'a toujours pas ouvert de voies suffisamment concrètes pour une intégration juridique des personnes déplacées du Kosovo, de Croatie et de Bosnie, et ni la Loi sur l'asile, ni la Loi sur la citoyenneté monténégrine ni le projet de loi sur les étrangers ne traite pleinement et effectivement le problème.
117. Le ministère des Affaires internes et de l'administration publique gère une base de données sur les Croates et les Bosniaques « déplacés » avec le soutien financier et technique du HCR, et délivre des cartes provisoires attestant leur statut de personne déplacée, tandis que le Bureau de prise en charge et des réfugiés gère la base de données des DPI du Kosovo (notamment des réfugiés) et a compétence à délivrer des cartes spéciales DPI. Bien que le gouvernement ait adopté une « Stratégie nationale 2005-2008 pour la résolution des problèmes rencontrés par les personnes déplacées », la situation générale de ces dernières ne semble pas avoir considérablement évolué au cours de cette même période.

¹⁷ Le gouvernement parle de « raseljena lica », bien que d'un point de vue juridique toutes ces personnes soient des « réfugiés ».

118. Pour le gouvernement, la Loi sur la citoyenneté monténégrine, la Loi sur l'asile et le projet de loi sur les étrangers¹⁸ offrent une protection juridique suffisante à toutes les personnes qui résident sur leur territoire. Or le Commissaire relève plusieurs failles dans lesdites lois. La loi sur la citoyenneté monténégrine soumet la naturalisation à des critères stricts, dont l'accès à des revenus garantis et un domicile fixe. Cette rigueur de la loi limite les possibilités d'une intégration effective des populations¹⁹ déplacées, y compris les réfugiés : l'immense majorité des « personnes déplacées » devraient satisfaire aux critères ordinaires de la Loi sur la citoyenneté, mais les exigences strictes jouent sérieusement contre beaucoup d'entre eux dans la mesure où les droits patrimoniaux et l'accès de plein droit au travail leur sont refusés. Le projet de loi sur les étrangers ne semble pas satisfaisant, tant du point de vue du statut juridique des « personnes déplacées » qui ne sont pas considérées comme des résidents, qu'en ce qui concerne l'accès aux services sociaux réservé aux citoyens uniquement – ce qui exclut les non-citoyens. Le Commissaire insiste à nouveau sur le principe selon lequel lesdites lois devraient garantir la protection des droits de l'homme de toutes les personnes appartenant aux minorités sur le territoire monténégrin, indépendamment de leur statut.
119. Le Commissaire se félicite de l'information du Bureau d'asile du ministère des Affaires intérieures et de l'administration locale selon laquelle il va réexaminer le statut des personnes conformément à l'article 75 de la Loi sur l'asile, et par la suite leur accorder un statut de réfugié conformément à la loi. Les personnes qui n'auront pas obtenu le statut de réfugié pourront se voir accorder un statut d'étranger assorti d'un droit de séjour. Le Commissaire souligne l'importance de régulariser sans délai le statut de ces personnes pour permettre leur intégration effective dans la société.

i. Roms, Ashkalis et Égyptiens déplacés (RAE) – accès à l'état civil et aux documents personnels

120. De toutes les populations déplacées de l'ex-République yougoslave, les Roms, Ashkalis et Égyptiens "déplacés", c'est-à-dire réfugiés, constituent le segment le plus marginalisé, indigent et vulnérable. Environ 24 % de ceux qui ont fui le Kosovo sont roms, ashkalis et égyptiens. Beaucoup d'entre eux sont apatrides *de facto* ou risquent de l'être, résultat de la conjugaison durable de plusieurs facteurs : impossibilité de prouver leur citoyenneté ; chaos administratif créé par le conflit au Kosovo ; pratiques arbitraires ou discriminatoires des fonctionnaires ; manque de connaissance et de compréhension des moyens de se déclarer à l'état civil et d'avoir des documents personnels pour eux-mêmes et leurs enfants, et de l'importance de ces documents. Leur incapacité à exercer leur citoyenneté d'origine et l'absence de mécanisme et de procédure d'obtention de la citoyenneté monténégrine s'ajoutent à ces problèmes. Certains ont de sérieuses difficultés à obtenir un acte de naissance auprès de leur lieu de naissance en Serbie ou au Kosovo. Leurs problèmes sont aggravés par la non-reconnaissance des documents officiels entre la Serbie et l'UNMIK, sans compter que ces documents ont une durée de validité réduite et sont fortement taxés.
121. Le Commissaire regrette vivement qu'à l'époque de sa visite, le gouvernement ne finançait aucun projet pour remédier au manque de documents personnels au sein de la population RAE au Monténégro.
122. Privés de citoyenneté et de documents d'identité, les réfugiés RAE rencontrent de sérieux problèmes lorsqu'ils veulent déclarer un nouveau-né, qui risque alors d'être apatride ou qui l'est *de facto* – contribuant ainsi à perpétuer le problème. Le Commissaire recommande au

¹⁸ La loi n'a pas encore été promulguée

¹⁹ Many of the refugee and displaced populations from the former Yugoslav republics are increasingly slipping through the cracks of the citizenship laws enacted by the SFRY successor States

gouvernement de mener une action volontariste dans la promotion de la déclaration à l'état civil afin que toute personne née sur son territoire ait des papiers d'identité, et de garantir un accès actif, ouvert et transparent aux instances compétentes à cet égard.

123. Le Commissaire souligne l'importance et l'urgence pour le gouvernement de résoudre le problème du statut des PDI et des réfugiés, et de faciliter la délivrance de documents d'identité. Des mesures appropriées doivent être considérées pour ceux qui n'ont pas de papiers valides ou qui n'en ont pas du tout. Le médiateur devrait aussi considérer un suivi continu de la situation de ces groupes les plus vulnérables.

X. Droits des femmes et égalité des sexes

124. Les infractions aux droits des femmes sont parmi les plus flagrantes et les plus méconnues dans la République.
125. Bien que la Constitution monténégrine prévoit l'égalité des sexes et « l'égalité absolue » de tous les citoyens, la discrimination directe et indirecte à l'encontre des femmes reste préoccupante. Cette forme de discrimination s'est perpétuée dans cette société très patriarcale, avec une tendance à étouffer certains problèmes tels que la prévalence de la violence faite aux femmes et l'acceptation des inégalités dans la société.
126. Alors que les femmes représentent un peu plus de la moitié de la population du Monténégro, leur situation socioéconomique moyenne reste largement inférieure à celle des hommes. Une Loi sur l'égalité des sexes a bien été adoptée en 2007, mais il est permis de douter de l'impact de l'efficacité d'une loi qui ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect.
127. Les deux principaux mécanismes institutionnels pour l'égalité des sexes au Monténégro sont la Commission parlementaire pour l'égalité des sexes et le Bureau gouvernemental pour l'égalité des sexes. Ce dernier a été créé pour instaurer l'égalité des sexes, analyser les problèmes et la législation pertinente, donner des avis sur la politique, proposer des mesures, travailler avec les ONG et poser comme principe la conformité des lois nationales avec les normes internationales. Plusieurs défaillances ont nui à l'effectivité du Bureau, notamment le manque de ressources et de personnel adéquats, ainsi qu'une incapacité à prendre des décisions officielles ou contraignantes.
128. La violence faite aux femmes, en particulier la violence conjugale, étant un délit sous-signalé, les enquêtes, poursuites et sanctions ne sont pas fréquentes. Entre janvier et mars 2008, seulement 28 cas de violence conjugale ont été signalés aux refuges officiels. Les modestes efforts accomplis ces dernières années par le gouvernement se sont pour une large part révélés inadaptés, dotés de fonds insuffisants et faiblement mis en œuvre. En outre, le système de justice pénale est défaillant. Les taux d'arrestation, de poursuites et de condamnations sont extrêmement faibles, alors que la violence conjugale est un délit pénal au titre de l'article 220 du Code pénal.
129. Le manque d'accès à l'assistance juridictionnelle est également problématique. Bien que cette assistance soit un droit constitutionnel et soit garantie en théorie, les victimes n'ont pas accès de manière efficiente et effective à une assistance juridictionnelle gratuite, alors que c'est un facteur clé pour que les poursuites aboutissent et pour en finir avec l'impunité des auteurs d'actes de violence. De plus, les femmes ou les enfants victimes de violence ne bénéficient d'aucune aide financière. Les fonds autrefois alloués par le gouvernement ou la communauté internationale aux refuges et à d'autres services d'aide ont été drastiquement réduits.

130. Les mères célibataires sont particulièrement vulnérables et sont peut-être une priorité dans la mesure où leurs enfants sont traités comme illégitimes à moins d'avoir été reconnus par le père. Ces familles ne peuvent prétendre à aucune aide économique de la part de l'État. Les consultations avec les services d'aide sur place ont montré que les filles enceintes sont souvent mises à la porte par la famille. Faut de solutions adaptées, elles finissent par être recueillies dans des refuges pour femmes victimes de violence conjugale. Le Commissaire a noté avec satisfaction que le « Plan d'action 2008-2012 pour l'égalité des sexes » prévoit de traiter ce problème de manière systématique et le Bureau du Commissaire suivra de près les progrès accomplis dans ce domaine.
131. Les femmes sont sous-représentées aux niveaux décisionnaires de l'administration politique et publique, notamment au Parlement : seulement 13 % environ des députés sont de sexe féminin²⁰ ; au niveau local, ce pourcentage est encore plus faible avec seulement 11 %. La sous-représentation persistante des femmes dans les prises de décision est un problème auquel le Commissaire accorde une grande importance et il recommande au gouvernement de mener une action volontariste pour promouvoir et encourager la participation des femmes aux décisions dans les secteurs public, politique et privé, au moyen de futures initiatives spéciales et du soutien financier des projets pertinents. Il suggère en outre au gouvernement de s'attaquer aux stéréotypes de genre, en particulier en relation avec le leadership et la prise de décision, à l'aide de mesures d'éducation, de formation et de sensibilisation. Il devrait également encourager, soutenir et faire participer activement les organisations de la société civile et les partenaires sociaux pour atteindre cet objectif.

XI. Droits des enfants

132. La République du Monténégro a accompli des progrès considérables ces dernières années pour mettre sa législation en conformité avec les normes internationales en matière de droit des enfants. Elle a adhéré à la Convention relative aux droits de l'enfant en octobre 2006, et par la suite aux deux protocoles facultatifs portant sur la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie infantile, et la participation des enfants aux conflits armés. Les droits de l'enfant sont effectivement soutenus par un faisceau de lois, de plans d'action et de stratégies au niveau national - le problème majeur réside dans le suivi et la mise en œuvre de ces cadres.
133. Les principales préoccupations du Commissaire vont, entre autres, à l'accès à une éducation de qualité pour tous, aux problèmes des enfants handicapés, des enfants privés des soins de leurs parents et de leur liberté, et à la violence à l'encontre des enfants, y compris la violence familiale.
134. Concernant les structures de suivi de l'état de la protection et de la promotion des droits de l'enfant dans le pays, le Monténégro a encore du chemin à faire. Actuellement, il n'existe pas de mécanisme de suivi indépendant et les structures gouvernementales en place sont inadéquates.
135. Le Conseil pour les droits de l'enfant créé l'an dernier pour coordonner et suivre la mise en œuvre effective des politiques, stratégies et plans d'action relatifs aux droits de l'enfant au niveau interministériel ne fonctionne pas de manière satisfaisante. Il devrait aussi être responsable des obligations internationales de faire rapport. En raison de l'importance cruciale de cette autorité de coordination, le Commissaire recommande une réactivation effective et immédiate.

²⁰ Sur un total de 81 sièges, 11 seulement sont occupés par des femmes.

136. Le médiateur aux droits de l'homme et des libertés n'a actuellement pas suffisamment de moyens pour traiter les plaintes des enfants. Vu ses ressources limitées (humaines et financières) et les obstacles à franchir pour se rendre au bureau du médiateur, ce dernier ne peut pas être considéré comme un mécanisme de suivi pleinement effectif pour les droits de l'enfant au Monténégro. Apparemment, c'est aussi lié à des mandats et moyens limités. Observant qu'il existe de nombreux modèles effectifs en Europe, le Commissaire invite instamment les autorités à renforcer la structure actuelle en nommant dès que possible un médiateur adjoint qui serait spécialement chargé des droits de l'enfant, afin de remédier aux évidentes lacunes du système. Le Parlement a tout récemment adopté des amendements à la « Décision relative au nombre de protecteurs adjoints des droits de l'homme et des libertés », créant ainsi les préalables requis pour nommer un médiateur adjoint aux droits des enfants.
137. Le Commissaire y voit en outre une possibilité de créer une commission parlementaire qui serait chargée d'examiner spécifiquement les problèmes des enfants, ce qui permettrait d'améliorer encore le mécanisme de protection des droits de l'enfant dans le pays. Elle pourrait avoir compétence pour analyser la législation et les finances, et surveiller l'exécutif, avec la participation accrue du secteur public et civile.

i. Droit à l'éducation

138. La Constitution garantit le droit à l'éducation dans des conditions équitables pour tous et dispose que l'école primaire est obligatoire et gratuite pour tous (article 62). Au Monténégro, l'éducation dépend du ministère de l'Education et des sciences.
139. L'éducation préscolaire est sous-développée au Monténégro. Au niveau national, 29,1 % des enfants vont à l'école maternelle, un chiffre qui chute à 3 % pour les enfants roms. L'éducation préscolaire peut être très profitable à l'apprentissage et au développement des enfants, et la recherche a montré qu'elle est un investissement socioéconomique judicieux pour le pays. En plus de ces avantages, plus un enfant est scolarisé tôt, plus ses parents sont susceptibles d'en voir les avantages et de les encourager à rester à l'école. Le Commissaire soutient fermement le développement de structures préscolaires pour tous les enfants et recommande aux autorités d'adopter une action volontariste en relation avec cet aspect crucial de l'éducation des enfants.
140. Au Monténégro, le taux de scolarisation à l'école primaire est parmi les plus élevés de la région, avec 97 %²¹. Cependant, des obstacles matériels et économiques continuent d'empêcher certains groupes de jeunes, en particulier les Roms et les handicapés, d'avoir accès à l'éducation. L'accès à une éducation convenable pour les réfugiés et les personnes qui ont été déplacés à l'intérieur de leur propre pays dans le passé reste problématique, sans que le gouvernement prenne des mesures supplémentaires.
141. Le Commissaire juge également préoccupante la situation du droit des minorités à une éducation dans leur langue. Des rapports ont indiqué que le nombre d'enseignants de langues minoritaires était limité et que le matériel destiné à l'enseignement dans ces langues est souvent de piètre qualité et impropre à l'enseignement. Il est d'une importance cruciale d'assurer une éducation et une formation de haute qualité pour les enseignants et la fourniture de matériels éducatifs adaptés.
142. En outre, si le taux de scolarisation est élevé, le taux d'abandons l'est aussi tout particulièrement, notamment dans la communauté rom. Les filles roms sont les plus susceptibles d'abandonner, ce qui en soi perpétue un cercle vicieux. L'expérience a montré que l'augmentation du niveau d'éducation des filles a un effet positif sur leur désir de scolariser leurs enfants et à ne pas les retirer de l'école une fois qu'elles-mêmes sont mères. D'autres mesures sont en outre nécessaires pour augmenter la scolarisation au

²¹ La situation des enfants dans le monde 2008, Unicef.

niveau du primaire et du secondaire, en particulier des mesures visant à aider les enfants défavorisés. Les enfants qui vivent dans la pauvreté ont invariablement plus de difficultés à accéder à l'éducation et à rester dans un cycle. Alors qu'en principe l'éducation est gratuite, elle s'accompagne de nombreuses dépenses annexes - manuels scolaires, uniformes, transport ou pension -, qui font que certains parents n'ont pas les moyens de faire poursuivre leurs études à leurs enfants. D'après le rapport de suivi de la CE de 2007, moins d'un enfant rom sur trois va à l'école primaire, et seulement un sur cinq finit le cycle primaire.

143. Le Commissaire insiste sur l'importance de veiller à ce que tous les enfants restent jusqu'à la fin du cycle de l'école primaire obligatoire et à ce que les groupes vulnérables soient dans la mesure du possible intégrés dans l'école ordinaire. En outre, une éducation de qualité étant tout aussi importante que l'accès à l'éducation, il conviendrait de tendre vers les normes les plus élevées en matière de formation initiale et continue des enseignants.
144. S'agissant de l'éducation aux droits de l'homme à l'école, des progrès positifs ont été accomplis avec la mise en place d'un module d'éducation civique dans les écoles primaires et secondaires qui permettra de développer l'éducation aux droits de l'homme et à l'éducation citoyenne et démocratique. Le Commissaire souhaite souligner l'importance de veiller à ce que les citoyens aient conscience de leurs droits dès leur plus jeune âge, et encourage les autorités à poursuivre leurs efforts à cet égard.
145. Comme souligné au chapitre VIII sur les droits des personnes handicapées, le Commissaire réitère son inquiétude quant aux dangers physiques et psychologiques imminents encourus par les enfants logés avec des adultes souffrant de troubles mentaux et psychologiques, comme c'est actuellement le cas à *Komanski Most*. Le risque d'abus est permanent dans un tel contexte. Cependant, le Commissaire reconnaît aussi la nécessité de proposer la meilleure des solutions possibles à ces enfants et recommande une procédure de désinstitutionalisation soigneusement planifiée et le développement de la prise en charge de type familial pendant une période jugée adaptée par les experts de la prise en charge médicale et sociale, en consultation avec des partenaires internationaux tels que l'Unicef et l'OMS. L'intérêt supérieur de l'enfant et la meilleure prise en charge doivent passer avant tout dans ce processus de désinstitutionalisation.
146. La violence et les abus à l'encontre des enfants sont encore un domaine où la vigilance s'impose en permanence au Monténégro. S'il est impossible de se prononcer avec une quasi certitude sur l'étendue de la violence domestique, les informations recueillies par le Commissaire indiquent que la violence au sein du foyer existe à des degrés divers de gravité. Une loi sur la violence familiale a été rédigée et est à l'ordre du jour du gouvernement pour cette année, mais le système destiné à soutenir son application est virtuellement inexistant et la loi n'a toujours pas été adoptée.
147. Aucune violence à l'encontre des enfants n'est justifiable et toutes les violences à l'encontre des enfants peuvent être prévenues. La Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant déclare de manière très claire que les autorités ont le devoir de protéger les enfants contre toute forme de violence et ce en toute circonstance. Pour éliminer les châtiments corporels, il ne suffit pas de mettre en place des garanties administratives et législatives. Il est essentiel d'éduquer les enfants à leurs droits et d'éduquer les personnes s'occupant d'enfants à leur obligation de les protéger si l'on veut renforcer la protection contre la violence. Le Commissaire souligne dans ce contexte la nécessité de veiller à ce que les enfants aient vraiment la possibilité de porter plainte dans ce genre de situation. Actuellement, les enfants ne peuvent pas porter plainte au commissariat sans le consentement préalable et la signature d'un parent - ce qui par définition prive l'enfant du droit de porter plainte. La nomination d'un médiateur adjoint chargé spécifiquement des droits de l'enfant pourrait être un moyen de résoudre le problème. Cet adjoint devrait être désigné dès que possible.

ii. Justice des mineurs

148. Concernant la justice des mineurs, le Commissaire loue le travail du gouvernement. Plusieurs programmes menés en étroite collaboration avec l'Unicef et d'autres partenaires internationaux visent à promouvoir la réforme globale et pluridisciplinaire de la justice des mineurs afin de protéger les enfants vulnérables et les enfants en conflit avec la loi.
149. Sous la houlette du ministère de la Justice, des progrès ont été accomplis, notamment en ce qui concerne les réformes législatives. Le Commissaire a été informé qu'un Code de la justice des mineurs sera adopté l'année prochaine, qui renforcera toutes les dispositions pertinentes dans une loi conforme aux normes internationales. Le code prévoit l'instauration de procédures distinctes, d'équipes pluridisciplinaires à part et d'instances spéciales pour les mineurs en conflit avec la loi. D'autres aspects fondamentaux du code traitent, entre autres, de questions telles que la formation des juristes et des juges, le maintien de l'aide aux institutions et des aides améliorées pour les mesures préventives et les centres sociaux. Le Commissaire souhaite l'adoption rapide, la mise en œuvre et l'application effectives de ce nouveau code de la justice des mineurs.
150. La future loi sur la réforme du procureur de l'Etat prévoit de recruter non seulement des juristes, mais aussi des psychologues et des pédagogues afin qu'une équipe pluridisciplinaire d'experts procèdent à des évaluations approfondies des dossiers impliquant des enfants.
151. Le nombre de mineurs en détention ne semblait pas poser de problème particulier à l'époque de la visite, mais aucune statistique précise n'avait été communiquée au Commissaire à cet égard. Le Commissaire a été informé de cas d'enfants qui seraient maintenus en détention provisoire pendant de longues périodes et qui partageraient les cellules et les espaces ouverts avec des détenus adultes. Il a abordé le problème avec les autorités, celles-ci ont catégoriquement réfuté ces allégations. Néanmoins, le Commissaire rappelle que les enfants en conflit avec la loi – conformément à l'article 37 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant – ne devraient être incarcérés qu'en dernier ressort, pour une période aussi courte que possible, dans des lieux séparés des adultes et avoir accès à un environnement matériel, des soins et des équipements adaptés qui favorisent leur développement éducatif et personnel. Le Commissaire demande aux autorités de rester vigilantes à cet égard.
152. Pour finir, le Commissaire reconnaît qu'il manque d'informations pour se faire une idée précise des droits de l'enfant au Monténégro. Il souligne l'importance de veiller à recueillir et analyser des statistiques solides et actualisées en vue de concevoir et de mettre en œuvre des programmes qui traitent effectivement des problèmes liés aux droits de l'enfant dans le pays.

XII. Traite des êtres humains

153. Le Monténégro est surtout un pays de transit pour la traite des êtres humains en Europe occidentale. Les statistiques et les rapports officiels semblent confirmer que la traite tend à reculer au niveau régional, mais elle n'en reste pas moins un problème sérieux. Plusieurs sources mettent en cause les statistiques et les rapports officiels, évoquant l'image négative que le pays pourrait donner et son ambition d'entrer dans l'Union européenne.
154. La plupart des victimes sont de sexe féminin mais depuis quelques années, avec l'essor de l'industrie du bâtiment, on commence à voir des victimes du travail forcé de sexe masculin, ce qui pourrait indiquer une nouvelle tendance. Dans ces conditions, il est rassurant d'apprendre que le Bureau du coordinateur national pour la lutte contre la traite des êtres humains surveille étroitement le secteur du bâtiment et procède à des inspections régulières. L'industrie du tourisme en pleine expansion exerce un fort pouvoir d'attraction

sur les réseaux criminels impliqués dans la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Dans les statistiques officielles, on trouve un cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle à l'intérieur du territoire. Les enfants roms subissent également la traite, à des fins de mendicité. Le nombre d'enlèvements internationaux d'enfants augmente, surtout vers la Serbie et le Kosovo. Le Monténégro a adhéré à la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants.

155. La mise en œuvre de la législation reste peu convaincante. Depuis 2005, 8 personnes ont été condamnées pour infraction de traite. Une affaire de 2002 impliquant des personnalités de haut rang et ayant entraîné la démission du procureur de l'État, a souvent été citée en exemple pour illustrer l'ineffectivité des enquêtes et l'impunité des trafiquants. Plusieurs fonctionnaires de haut rang qui étaient dans le collimateur des enquêteurs ont porté plainte pour diffamation contre les victimes ou les ONG de soutien, qui ont été condamnées à de fortes amendes. Une ONG a dû verser 20 000 EUR de dommages-intérêts. Ces affaires ont un effet dissuasif sur la disposition des victimes à maintenir leur plainte. Il arrive que la police accuse les victimes d'être déséquilibrées.
156. Suite à la réorganisation de la police, la force spéciale de lutte contre la traite des êtres humains a été dissoute en 2007 et intégrée dans le département du crime organisé. Des rapports ont fait état de cas de corruption impliquant des policiers et des douaniers de base qui permettaient aux trafiquants d'opérer en toute impunité. Il s'agit surtout d'agents qui font des heures supplémentaires en assurant la sécurité dans les bars et les night-clubs.
157. Afin de rompre le lien entre traite et prostitution forcée, des interlocuteurs ont suggéré de dépénaliser la prostitution et de pénaliser les clients de services sexuels. Les biens des trafiquants devraient pouvoir être confisqués et utilisés pour dédommager les victimes. Les services sociaux n'étaient pas sensibles aux besoins des victimes de violence. Les victimes doivent avoir accès à l'assistance juridictionnelle gratuite et être dédommagées. Le gouvernement avait accepté d'aider financièrement les refuges afin de proposer aux victimes une aide médicale, sociale, juridique, psychologique etc. gratuite, mais sa mise en œuvre reste incomplète dans la pratique. Un programme de protection des témoins doit aussi être développé.
158. Malgré quelques mesures de sensibilisation, une étude récente a indiqué que moins de 13 % des élèves du secondaire étaient sensibles au problème de la traite. Tandis que des initiatives louables ont été prises pour améliorer le niveau de formation des policiers, des procureurs, et des magistrats, il faut encore améliorer considérablement la formation des services de contrôle des frontières qui à l'occasion ont montré qu'ils étaient incapables de repérer les opérations de traite. Le ministère de la Justice, avec l'aide de l'OIM, a récemment élaboré des lignes directrices pour la formation des juges et des procureurs.

XIII. Droits des lesbiennes, des gays, des bisexuels et des transsexuels

159. Au Monténégro, les relations homosexuelles librement consenties sont dépénalisées depuis 1977 et l'âge du consentement a été rendu identique pour les relations homosexuelles et hétérosexuelles. Le Monténégro ne reconnaît pas le mariage ou l'union civile entre des partenaires de même sexe.
160. Les débats sur l'homosexualité restent tabous dans le pays, et le climat d'hostilité qui les entoure a conduit de nombreux LGBT à dissimuler leur identité sexuelle plutôt que d'être la cible d'injures ou de comportements discriminatoires. La communauté LGBT a été forcée de se réfugier dans la clandestinité pour exister, comme en témoigne le fait qu'il n'y avait pas d'organisation ni de lobby à l'époque de la visite du Commissaire. Cela met en lumière le refus des LGBT de se montrer au grand jour et de faire entendre leurs droits.

161. L'article 8 de la Constitution prévoit l'interdiction générale de la discrimination, mais « l'orientation sexuelle » n'y est pas expressément nommée, pas plus que dans d'autres lois sur la non-discrimination.
162. Les comportements n'ont guère évolué, bien que l'homosexualité soit depuis longtemps légale. Le rejet des LGBT par l'opinion publique est peut-être lié à l'héritage communiste et à un système patriarcal qui ont perpétué des comportements discriminatoires et répressifs envers certains groupes de la société. Il est nécessaire de sensibiliser la population à la diversité sexuelle. Cette sensibilisation pourrait avoir lieu sous les formes conjuguées de campagnes, d'intégration de l'éducation sexuelle dans les programmes scolaires et de la formation des agents de la fonction publique, notamment les personnels de police, de la justice et de la santé. Le Commissaire recommande au gouvernement d'adopter une approche progressiste et volontariste des droits des LGBT de manière à ce qu'ils aient un même accès aux droits et libertés que les autres membres de la société.

XIV. Recommandations

Le Commissaire, conformément à l'article 3, paragraphes b, c et e, et à l'article 8 de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres, fait les recommandations suivantes aux autorités monténégrines :

1. Considérer comme prioritaire la ratification de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe (révisée), la Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats ; la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, et procéder à la ratification de la Convention des Nations unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, de la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles et de la Convention sur le droit des personnes handicapées et ses protocoles additionnels.

Société civile, ONG et défenseurs des droits de l'homme

2. Garantir une procédure pleinement transparente pour l'application et la distribution des fonds du gouvernement aux organisations de la société civile.
3. Redoubler d'efforts pour faire participer effectivement les ONG et la société civile aux consultations et au dialogue sur les questions des droits de l'homme, en particulier sur le développement politique, l'établissement de normes et dans la planification opérationnelle.
4. Prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir un environnement dans lequel les défenseurs des droits de l'homme puissent pacifiquement défendre leurs droits fondamentaux, les droits de l'homme d'autres personnes et obtenir dans l'intérêt général de véritables réformes en faveur des droits de l'homme dans le pays.

Corruption

5. Mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption avec énergie.
6. Procéder à des enquêtes et des poursuites crédibles et efficaces en cas de corruption ou d'allégations de corruption.

Impunité

7. Conduire des enquêtes approfondies et effectives en cas de violences policières, d'actes de violence, de menaces de mort et de meurtres à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme.
8. Clôturer les affaires en relation avec l'« opération Eagle Flight », dans le respect des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.
9. Ouvrir ou poursuivre les enquêtes sur les crimes de guerre, en vue de poursuivre et de juger les responsables avec efficacité et efficience.

Système judiciaire et accès à la justice

10. Mettre pleinement en œuvre la stratégie nationale 2007-2012 pour la réforme judiciaire et garantir un financement adéquat pour la mise en œuvre du Plan d'action afférent.
11. Garantir la mise en œuvre effective du catalogue des droits de l'homme inscrits dans la Constitution, ainsi que les normes sur les droits de l'homme non énumérées mais reconnues internationalement.

12. Améliorer les connaissances des juges et du personnel des tribunaux, y compris sur la jurisprudence de la CEDH, les normes internationales de droits de l'homme applicables dans les tribunaux, conformément à l'article 9 de la Constitution.
13. Veiller à la rapidité des procédures judiciaires et administratives nationales, et réduire avec efficacité l'arriéré des affaires.
14. Mettre en place un système effectif d'assistance juridictionnelle gratuite à l'aide d'un financement adapté et d'une organisation efficiente des services.
15. Considérer l'instauration de procédures de suivi des tribunaux par des professionnels indépendants afin de garantir des données objectives sur les défaillances du système et de s'en servir comme catalyseur pour la suite de la réforme judiciaire.
16. Continuer à lutter contre la corruption à l'intérieur du système judiciaire et de l'administration publique, tout en veillant à ce que les procédures anti-corruption échappent à toute influence excessive, politique ou autre.

Poursuites

17. Examiner les moyens de réduire l'influence des politiques dans l'élection et la démission des procureurs de l'État et du conseil des procureurs.

Police et arrestations par la police

18. Veiller à ce que les allégations de mauvais traitements par des policiers fassent l'objet de d'enquêtes rapides, efficaces et effectives, notamment en adoptant des procédures d'action standard pour tous les agents de l'État les obligeant à notifier immédiatement à l'autorité d'État compétente les éventuels cas de mauvais traitements.
19. Mettre en place un mécanisme indépendant capable de mener des enquêtes impartiales et efficaces sur les cas de mauvais traitements commis par des représentants de la force publique.
20. Prendre sans délai toutes les mesures nécessaires pour que toute personne arrêtée et détenue puisse avoir immédiatement accès à son dossier médical si et quand elle le souhaite, indépendamment d'une décision rendue par le juge d'instruction.
21. Mettre en œuvre le droit d'accès immédiat à un conseiller juridique pour toutes les personnes arrêtées par des représentants des forces de l'ordre et respecter le droit à la confidentialité des communications.

Prisons et centres de détention provisoire

22. Poursuivre la mise en œuvre de la procédure de réforme nationale du système pénitentiaire, y compris l'attribution de fonds suffisants pour améliorer l'infrastructure en permanence.
23. Garantir aux organisations de la société civile et aux ONG concernées l'accès à tous les lieux de détention, conformément à la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme.
24. Garantir que chaque prisonnier et détenu reçoit des articles d'hygiène adaptés et a accès à quotidiennement à une eau propre.
25. Accorder à toute personne en détention au moins une heure d'exercice en plein air par jour.
26. Autoriser des contacts réguliers des prisonniers avec leur famille.

Liberté d'expression et liberté des médias

27. Dépénaliser la diffamation.
28. Réviser globalement et en collaboration le code de déontologie des médias.
29. Garantir un système d'autorégulation effectif et totalement indépendant pour les médias

Droits des personnes handicapées : accès à la santé et aux soins psychiatriques

30. Réviser l'approche actuelle de la prise en charge mentale et psychiatrique et développer une politique sociale d'ensemble sur ces questions, sans omettre la stigmatisation dont ces personnes et leurs familles font l'objet.
31. Intensifier la désinstitutionalisation en développant des solutions de prise en charge communautaire et d'autres solutions telles que les foyers d'accueil, les services intégrés dans la communauté et les services à domicile individualisés, et mettre en œuvre une procédure pour une fermeture soigneusement planifiée et progressive de l'institution *Komanski Most*.
32. Instaurer une inspection indépendante chargée de procéder à des inspections fréquentes et approfondies des établissements de soins.

Prévention de la discrimination

33. Réviser la Loi sur l'égalité des citoyens et mettre progressivement en œuvre la version révisée.

Droits des minorités nationales et des autres minorités

34. Réviser la loi de 2006 sur les droits et les libertés des minorités à la lumière de la Constitution de 2007 et des recommandations de la Commission de Venise et du Comité consultatif.
35. Prendre des mesures pour créer un secteur public représentatif de la population en donnant la priorité aux structures du gouvernement, au système judiciaire, à l'armée, à la police, à l'éducation et à l'administration locale.

Roms

36. Résoudre la situation des droits humains des Roms de façon globale et mettre pleinement en œuvre la Stratégie 2007 du gouvernement pour l'amélioration de la situation de la population rom.
37. Remédier aux conditions de vie précaires des Roms dans les campements non officiellement autorisés, en particulier à Konik, en coopération étroite avec les partenaires internationaux.
38. Soutenir et faciliter les déclarations de naissances et de citoyenneté des Roms d'origine locale et déplacés du Kosovo, afin de minimiser le risque d'apatridie.

Réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (DPI)

39. Créer des possibilités concrètes visant l'intégration locale des « personnes déplacées » de Croatie et de Bosnie-Herzégovine qui ont choisi de rester au Monténégro, et leur accorder un statut juridique propre à faciliter leur intégration dans la société monténégrine.
40. Régulariser le statut des « personnes déplacées » du Kosovo qui résident sur le territoire monténégrin par le biais de : (1) la citoyenneté, (2) la résidence à long terme assortie de tous les droits des citoyens à l'exception du droit de vote, ou (3) du statut de réfugié *prima facie*.

41. Promulguer les réglementations et les consignes nécessaires pour la pleine mise en œuvre de la Loi sur l'asile.

Droits des femmes et égalité des sexes

42. Donner la priorité au développement d'un système adapté pour que le projet de loi sur la violence familiale entre en vigueur.
43. Intensifier les mesures de lutte contre la violence à l'encontre des femmes, en améliorant la prévention et les mesures de protection et en insistant sur la nécessité de procéder à des enquêtes et des poursuites effectives des auteurs.
44. Se préoccuper de la vulnérabilité des mères célibataires, qui actuellement bénéficient d'une protection et d'une aide sociale insuffisantes.
45. Prendre d'autres mesures volontaristes pour promouvoir et encourager la participation des femmes aux prises de décision dans les secteurs public, politique et privé par le biais de nouvelles initiatives spéciales et du soutien financier des projets pertinents.

Droits de l'enfant

46. Renforcer en priorité la structure existante du médiateur en nommant un médiateur adjoint spécialement chargé des droits de l'enfant.
47. Réactiver le Conseil pour les droits de l'enfant.
48. Redoubler d'efforts pour développer le système préscolaire pour tous les enfants, en particulier dans les zones rurales.
49. Dans tous les cas d'enfants en conflit avec la loi, appliquer le principe de la mise en détention des mineurs uniquement en dernier ressort et pour la période la plus courte possible, dans des endroits totalement séparés des adultes, avec accès à un environnement matériel, des soins et des équipements adaptés pour favoriser leur développement éducatif et personnel.

Traite des êtres humains

50. Recentrer les stratégies de formation destinées à la force publique en première ligne, en particulier les services de contrôle des frontières et des douanes, afin d'augmenter les capacités d'identification des victimes et d'améliorer les possibilités de repérer les méthodes et les opérations des trafiquants.
51. Mettre en œuvre les lignes directrices du ministère de la Justice et de l'OIM pour la formation sur la traite des êtres humains des juges et des procureurs.
52. Préparer un projet de loi sur l'assistance juridictionnelle gratuite en faveur des victimes de la traite et d'actes de violence.

Droits des lesbiennes, des gays, des bisexuels et des transsexuels

53. Adopter une approche volontariste des droits des LGBT pour faire en sorte que ces personnes aient un même accès aux droits et libertés que les autres membres de la société.
54. Intégrer des programmes d'éducation sexuelle dans les écoles afin de sensibiliser les jeunes à la diversité sexuelle et sociétale, en particulier aborder la stigmatisation persistante et l'intolérance à l'encontre des personnes LGBT.

Annexe 1

Commentaires des autorités monténégrines

[en anglais uniquement]

Introduction

On May 11, 2007, Montenegro became a full member of the Council of Europe (CoE). During the official ceremony in the seat of the Council of Europe in Strasbourg, the Minister of Foreign Affairs of Montenegro, Mr. Milan Roćen, signed the CoE Constitution and the Convention on Avoidance of Statelessness in Relation to State Succession. On the basis of the statement on the acceptance of duties, Montenegro was granted the status of a successor for 49 CoE Conventions and Protocols, while 8 Conventions and Protocols are in ratification phase.

Striving to responsibly fulfill commitments and also to promote Montenegro as an active and reliable member and partner to the CoE, Ministry of Foreign Affairs, in accordance with Government conclusions, dated November 01, 2007, and in coordination with all relevant ministries, prepared an Action Plan for the cooperation between Montenegro and Council of Europe.

The Action Plan reflects a coherent approach to the cooperation with the CoE and defines the activities of ministries and institutions in charge in the Government of Montenegro for the upcoming three-year period (2008-2010). The purpose of the Action Plan is to serve as a practical tool, a concrete reminder for the implementers of various activities, in order to support them in the development and preparation of the adequate measures and instruments that are focusing directly on the key priorities in the cooperation with CoE.

Government of Montenegro, by implementing European standards, is determined to continue to strengthen the civil concept of society based on the respect for human rights and freedoms and on approved values of multiethnic and multicultural harmony as well. With regard to Commissioner Hamarberg's irreplaceable role in promotion and protection of human rights within CoE, great importance was given to his visit to Montenegro (2-6 June 2008) and his Report on human rights in the country.

Government of Montenegro believes that active dialogue and cooperation with international mechanisms competent for promoting and implementing standards for protection of human rights are fundamental towards constant upgrading and improving of the domestic system of human rights protection. Therefore, the Report by Commissioner Hamarberg was recognized as very useful, constructive and comprehensive for further improvement of human rights situation and affirmation of Montenegro as modern and future-oriented democratic society.

III. Obstacles to effective implementation of human rights standards

i. Corruption

PARAGRAPH 31

Prevention and education, as the main goals of the Innovative Action plan for implementation of the Programme for fighting corruption and organized crime, represent the activities undertaken by the relevant authorities in order to ensure prerequisites for fighting corruption more efficiently. Activities include a comprehensive campaign directed at general

public, as well as individual target groups, such as: students²², state officials²³, accountants and auditors, representatives of media etc., with the aim of raising awareness of the public about the problem of corruption and its consequences. These activities, among the rest, also include conducting research in certain areas (institutions of high education, state administration, judiciary), promoting the ethical principle, preventing conflict of interests through strengthening capacity and integrity of state agencies, intensified contacts with citizens, free access to information and alike.

There is a high level of cooperation between the competent bodies for prevention of corruption (Agency for Anti-corruption Initiative, Tax Administration, Customs Directorate) and repressive bodies (Police Directorate and Prosecution).

It is also notable that there are common promotion and prevention activities of governmental and non-governmental sectors, as well as media activities, with the aim of informing the civil society about the negative effects of corruption, and also about the anti-corruption activities carried out by relevant state authorities. Great number of state administration bodies, NGOs and media representatives are also involved in these activities.

Furthermore, a series of measures is being carried out concerning involvement of the private sector and business associations in order to ensure fair and competitive environment for business and investments.

Agency for Anti-corruption Initiative strengthened its administrative capacities during 2008 by adding seven employees, and now has 17 persons employed. Budget of the Agency for Anti-corruption Initiative, as a special budgetary unit, was increased significantly, from €176,000 in 2007 to €417,360 in 2008, and it is expected that this trend will continue in 2009, in order to better analyze corruption.

Research carried out in judiciary during February and March of this year on the sample of 1,788 participants²⁴, under the name "Assessment of the integrity and capacity of the judicial system in Montenegro", in cooperation with UNDP, and with methodology developed by UNODC was among major activities in 2008. The results and appropriate recommendations from this research will contribute to further improvement of judiciary in Montenegro. By the end of this year, another research on local administration will be carried out as well, also with the support of UNDP. Research in other fields, such as education, state administration, etc. is also planned.

All of the above mentioned activities that Agency for Anti-corruption Initiative is undertaking in order to fight corruption point to its more active role than the one presented in the Report.

ii. Impunity

PARAGRAPH 35

By the legally-binding ruling of the Superior Court in Podgorica K.#20/96 from 16 December 1996, four persons were found guilty for war crimes against civilians under the Article 142 part 1 in relation to the Article 22 of the Criminal Code of the Federal Republic of Yugoslavia and sentenced to 20 years of prison each.

²² During the academic year 2007/2008, number of forums held on state and private universities

²³ During 2008, four two-day seminars held

²⁴ Judges, prosecutors, lawyers, forensic scientist, court staff and employees, parties, police and business representatives.

By the legally-binding ruling of the Superior Court in Bijelo Polje K.#13/99 from 9 of September 1992, one person was found guilty for war crimes against civilians under the Article 142 part 1 of the Criminal Code of the Federal Republic of Yugoslavia and sentenced to 15 years of prison.

Superior Court in Bijelo Polje has, on 1 of August 2008, received an accusation from the Supreme State Prosecutor of Montenegro – Sector for fighting organized crime, corruption, terrorism and war crimes with a proposal for prison sentences for eight persons charged for war crimes against civilians under the Article 142 part 1 of the Criminal Code of the Federal Republic of Yugoslavia (“Kaludjerski laz” case).

Immediately after the accusation has been accepted, the competent council of that court made a ruling of prison sentences for the accused. By August 7, 2008, eight persons were imprisoned, and for one of the accused a warrant was issued.

Before the Superior Court in Bijelo Polje, supplementary investigation against seven accused persons for crimes against humanity under the Article 427 of the Criminal Code of Montenegro in relation to the Article 7 part 1 of the European Convention on Human Rights and Freedoms is under way, following the request by the Supreme State Prosecutor in Bijelo Polje on 14 July 2008 (“Bukovica” case).

Superior Court in Podgorica has completed an investigation against five persons accused of war crimes against civilians under the Article 142 of the Criminal Code of the Federal Republic of Yugoslavia (“Deportation of Muslims” case), as well as against six persons accused of war crimes against civilians under the Article 142 of the Criminal Code of the FRY in conjunction with war crimes against war prisoners under the Article 144 of the CC of the FRY (“Morinj” case). Following an indictment in “Morinj” case, Council of the relevant court made a ruling to issue prison sentences against the accused and five persons were put in prison in accordance with this indictment.

IV. Rule of Law

i. Judiciary and access to justice

PARAGRAPH 38

The task of the Commission is to organize and synchronize activities of relevant bodies and institutions responsible for implementation of the measures included in the Action plan, to follow priorities and to assess rationalization of budgetary resources and other resources determined for implementation of the mentioned measures of the Action Plan, and to convey to the Government an assessment Report of implemented measures, at least twice a year. Members of the Commission are: Minister of Justice, Head of the Supreme Court, State Prosecutor, Head of the Council for Infringement, Head of the Bar Association, Head of the Association of Judges, Head of the Association of State Prosecutors and Minister of Finance.

PARAGRAPH 39

The Law on Judiciary Council and the Law amending and extending the Law on Courts have also been adopted thus introducing significant innovation in the system of appointing and dismissing of judiciary officials. In that way, higher independence in financing of the courts’ normative and operative activities is achieved.

PARAGRAPH 40

In the Judiciary reform Strategy for the period 2007-2012, one of the main goals is strengthening accessibility of judiciary institutions. One of the planned activities for achieving this goal is legal arrangement of the concept of legal assistance and creation of conditions for its successful implementation.

PARAGRAPH 42

By adopting this law, preconditions were created for use of efficient legal means for protection of the above mentioned right on the national level and consequently, decreasing the number of cases referred to the European Court of Human Rights. Five requests were submitted to the Basic Court in Podgorica for acceleration of the procedure, from which two were justified, and three requests were unjustified. In the part related to the "fair indemnification", special funds were allocated from the budget for their reimbursement.

PARAGRAPH 45

Proofs and arguments are needed for statements in this regard and as stated in the Report, there are indicators for the high level of achieved independence and autonomy of the judiciary in terms of election, responsibility, salaries as well as in financing juridical institutions. It should be noted that salaries of the judicial officials were increased in the last year.

Even though there is a wide perception of a high level of corruption in public, the fact is that it is just a perception, as in practice there is not a single case received for investigating any of the judges for receiving bribes.

PARAGRAPH 46

At the beginning of 2008, President of the Supreme Court requested from all of the lower courts to give priority to pending cases, cases with elements of corruption and organized crime.

In accordance with conclusions from the meetings of Supreme Court judges with all other judges and by order of the President of the Supreme Court in the first half of 2008, all courts made plans for solving these cases, and priority was given to the cases with elements of corruption.

During 2008, Judicial Council decided to send judges from those courts which are more accurate to courts that have large number of pending cases, and to this end four judges were sent to the Basic Court in Podgorica, nine judges were sent to the Superior Court in Podgorica, six judges to the Superior Court in Bijelo Polje and one judge to Basic Court in Ulcinj. In addition, in accordance with the Article 100 of the Law on Courts, four retired judges were engaged to help out the Superior Court in Podgorica.

Supreme Court of Montenegro made a decision to transfer competence to the local authorities for 530 criminal cases and 750 civic cases from the Basic Court in Podgorica (court with the largest number of pending cases) to Basic Courts in Cetinje, Danilovgrad and Kolašin.

Judicial Council selected six judges for the Basic Court in Podgorica, one judge for the Basic Court in Berane and one judge for the Superior Court in Podgorica, and by doing this, it filled positions that were vacant for a long period of time.

Judicial Council made a decision to increase the number of judges in the Superior Court in Podgorica and in the Superior Court in Bijelo Polje and has already published an advertisement for those positions.

After the passing of the Law amending and extending the Law on Courts from the 1 September 2008, specialized departments for organized crime, corruption, terrorism and war crimes will begin to operate within all Superior Courts.

All of the above mentioned was undertaken in order to decrease the number of pending cases and the measures have already gave results, as it is stated in the reports of all courts for the first half of year 2008 that, on the state level, the number of cases from earlier years has been decreased by 44,16%.

In the second half of this year, even better results are expected, because the effects of increasing the number of personnel to lower courts will be evident. In this period, the effects of implementing the Law on the Protection of the Right to Trial within a Reasonable Time will show as well. In that relation, we emphasize that Supreme Court has received seven complaints and a decision was made about every complaint.

In 2008, the further efforts were made to increase the quality of functioning of the courts, through continuous education within the Centre for Educating Judiciary Staff, as well as through the Supreme Court's posturing of general legal principles.

The Law on Judicial Council and the Rules of Procedure of the Judicial Council contain provisions on disciplinary responsibility, and disciplinary action has already been taken for dismissal of three judges for unprofessional work and negligence. All this contributes to more efficient, professional and quality work of judges.

During 2008, housing problem was solved for 10 judges who were provided accommodation or housing loans, and living standard of judges was improved by raising their salaries.

Improving the living standard of judges will ensure their autonomy and independence.

ii. Prosecution

PARAGRAPH 47

Law on State Prosecutor, which was in use from January 2004 until 27 June 2008 prescribed the procedure for appointing state prosecutors, in a way that it accredited the Prosecutorial Council the right to determine proposals for appointing and dismissing state prosecutors and deputies. Prosecutorial Council had 10 members, of which six had ranks of state prosecutors and deputies. Prosecutorial Council president is Supreme State Prosecutor by role. Only one member of the Prosecutorial Council was a member of the executive power, and that was a Deputy Minister of Justice. The remaining three members were either from the ranks of respectable lawyers or advocacy. Appointing state prosecutors and deputies was done by Parliament of Montenegro. Four year experience showed that the Parliament appointed all the candidates which Prosecutorial Council nominated, in which prosecutors held majority. Parliament elected the members of the Prosecutorial Council, provided that Extended Prosecutorial Session determined the proposal for members of this body. Parliament accepted the proposal of the Extended Prosecutorial Session when electing members of the first Prosecutorial Council.

Law amending and extending the Law on State Prosecutors, which entered into force on 27 June 2008, according to the state prosecutors' opinion contains provisions that represent remarkable improvement of the procedure for appointing state prosecutors and deputies. The most significant changes are contained in the provisions that regulate the continuity of the deputy state prosecutor's function and their selection, for which Prosecutorial Council will be in charge, and not the Parliament. Prosecutorial Council still has 10 members, and its president is the

Supreme State Prosecutor by function. In the structure of the Prosecutorial Council there are still six prosecutors, one representative of the executive power – Deputy Minister of Justice, two professors of the University of Law and one member from the ranks of respective lawyers – a former state prosecutor. In compliance with new law provisions, Prosecutorial Council proposes the state prosecutors to be elected by the Parliament. In compliance with new provisions of the Law amending and extending the Law on State Prosecutor, Parliament of Montenegro elected new members of the Prosecutorial Council, taking into consideration the proposal by the Extended Prosecutorial Session.

According to the Constitution, Prosecution is a unique and independent state institution. State prosecutors are appointed for a five year mandate and the function of the state prosecutor can not be combined with any other function. Members of the Prosecutorial Council are appointed and dismissed by the Parliament which is responsible for assuring the independence of the state prosecutors according to the Constitution. The Law amending and extending the Law on State Prosecutors brings innovations in the process of harmonization with the new Constitution. There is also a high level of independence in financing of state prosecutors, in both normative and operative areas. The budget of the state prosecutors is a specific item in the state budget.

PARAGRAPH 49

Criminal proceedings including detention of the accused and convicted persons are usually efficient. The only exception is the case of those criminal proceedings in which long duration of criminal proceedings is due to procedural reasons.

Draft Criminal Procedure Code envisages a new institute - Agreement about admitting guilt. This Agreement will make possible resolving criminal cases without holding criminal proceedings before court, namely by concluding an agreement about admitting guilt between the state prosecutor and the accused. Possibility of “alternative” solutions of criminal disputes is also given by provisions of delayed prosecution which are already recognized in the Criminal Procedure Code in force. These provisions were applied in practice by state prosecutors in Montenegro in 254 cases, according to the year-to-date report. Hence, state prosecutors have practical experience in applying these provisions and have achieved results in 164 cases.

Draft Criminal Procedure Code introduces concept of prosecution investigation by which responsibilities of conducting criminal investigations are given to state prosecutors. All laws which regulate criminal proceedings envisage the possibility of appealing procedure under certain conditions for all criminal acts, and not only “for certain crimes”. That possibility is envisaged even by the draft of the new Criminal Procedure Code.

IV. Prisons and pre-trial detention places

PARAGRAPH 57

Twice a month, prisoners are provided with the necessary hygiene supplies which include a personal hygiene kit, equipment for maintaining hygiene of the living space as well as for cleaning of cutlery.

Visiting prisoners in Podgorica Prison is regulated by the Criminal Procedure Code under the permission of the inquisitor and if necessary under his supervision. Prison Administration has provided adequate conditions for visiting prisoners by their lawyers, families, and especially their children.

All prisoners, in accordance with laws and regulations, are granted the right to have a walk outside at least twice a day, and that has been made possible in practice. Due to the lack of space, it is not possible to provide them with sport courts outside.

The lasting problem with water supply, especially in the summer time, has been solved by constructing the well “Lug” within the prison area, securing necessary quantity of water for regular supply of all facilities. The well has been built in compliance with all relevant legislation and all necessary permits and licenses have been issued for its use, as well as the hydrology license for use of the well for drinking water for the city of Danilovgrad. Based on the license issued by the Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management, the Institute regularly performs periodical complete analyses of the well water (bacteriological, physic-chemical and radiological analysis). All previous analyses showed that water from the well “Lug” fulfils the conditions from the Regulations of the hygienic quality of drinking water.

V. Freedom of Expression and Freedom of the Media

PARAGRAPH 66

For further explanation, it should be noted that printed media in Montenegro are private property, except the daily “Pobjeda”. At the end of July 2008 the second tender was published for its privatization. This shareholder association has not been financed from the budget of Montenegro since 2004. In accordance with laws on media, the state Radio Television of Montenegro has been transformed into the national public radio-diffusion service while the local radio and television stations have been transformed into local public services.

PARAGRAPH 68

The statement saying that: “hefty fines represent a factor limiting open reporting on certain issues of public concern” is not based on facts. According to data from the Ministry of Justice, seven fines have been issued in the last year in Montenegro, upon private complaints against journalists, and also in civil procedures. Only two rulings are legally-binding, while there are ongoing appeal procedures for the others. From the two legally-binding rulings, one was for the amount of 800 Euros, and the other one for 5,000 Euros.

VIII. Right of national and other minorities

PARAGRAPH 99

Right for official acceptance of personal name in native language is granted in the laws as well as in their implementation.

IX. Refugees and Internally Displaced Persons (IDPs)

PARAGRAPHS 116, 117, 118

Montenegrin Law on Citizenship is fully in line with the new Constitution of Montenegro (it was enacted after the adoption of Constitution), and also with the relevant European and international instruments related to citizenship. Law on Asylum, prepared in cooperation with the experts from UNHCR and Council of Europe, is in line with relevant European and international instruments on asylum, and in accordance with that, it grants the rights to the people who are looking for or already have asylum in Montenegro. Proposal of the Law on Foreigners, which is expected to be adopted soon, is fully in line with relevant instruments for entering and staying of foreigners in Montenegro.

Montenegrin Law on Citizenship allows refugees who have certain period of continuous residence in Montenegro to get Montenegrin citizenship, but permanent residence permit is not the prerequisite that for obtaining Montenegrin citizenship.

PARAGRAPH 119

All refugees (from Bosnia and Hercegovina and Croatia) have adequate documents by which they prove their status and rights. It was determined, without any doubt, that majority of refugees from Bosnia and Hercegovina and Croatia are not people without citizenship, as they have citizenship of those countries, and even their documents (passports and personal IDs).

In this relation, Office for Asylum of the Ministry of Internal Affairs and Public Administration will re-examine the current status of these people in accordance with Article 75 of the Law on Asylum. For those that need protection according to the conditions from this Law, it will give them refugee status and all the subsequent rights, including the right to obtain identification document and travel papers. For persons that do not obtain the refugee status, it would be possible to have foreigner status with a granted stay.

X. Rights of Women and Gender Equality

PARAGRAPH 126

Law on Gender Equality is only a constituting part of the Montenegrin legal system, and can only be interpreted as such, that is in accordance with other systematic laws²⁵. In compliance with international documents and general rules of international law, this Law established fundamental principles of gender equality, as well as general and specific measures which ensure prohibition of discrimination based on gender. In order to eliminate gender based discrimination and to achieve gender equality, the Law prescribes obligations of state institutions and local authorities, public institutions, public companies and other legal persons that have public competences.

Gender equality issue is also a part of National Programme for Integration of Montenegro into the European Union and it envisages important activities in this field for the coming period. Implementation of the Plan of Activities for Achieving Gender Equality in Montenegro for a period 2008-2012²⁶ is part of the Strategy of Sustainable Development of Montenegro. Gender mainstreaming is included in all Government policies and programs.

It is important to note that a series of important measures is undertaken to change the traditional view on roles of men and women in the society. Being aware that gender equality is not yet achieved in Montenegro, there is a strong determination to create the environment with equal opportunities for everyone. However, it is also important to note that the level of respecting human rights of women in Montenegro is in line with European standards.

PARAGRAPH 127

Office for Gender Equality, together with the Ministry for Human and Minority Rights Protection are competent for implementing the Law on Gender Equality, and have the obligation and ability to make legally-binding and public decisions. Without contesting the need to strengthen the capacities of the Office, it should be noted that measures necessary for achieving this goal are envisaged in the National Programme of Integration of Montenegro into the EU and also in the Plan of Activities for achieving gender equality in Montenegro.

²⁵ From educational, health care and other areas.

²⁶ Fields of activities of the PAPRR are: European integrations, education, health, violence against women, economy and sustainable development, policy and decision making, media and culture and institutional mechanisms for creating and conducting gender equality policy.

PARAGRAPH 128

Part of the Report including violence against women, and violence in families, is based only on information received from NGOs. The victims of domestic violence, the majority of which are women, call the activists of the network for SOS, call lines and NGO 'Safe Women's House', but it should be also stated that they can also ask for support and help in the Ministry of Interior, Centres for social work, health organizations, as well as in judiciary and prosecution. High level of cooperation between NGO activists and members of Ministry of Interior is also worth mentioning. In 2008 (first 5 months-official information from institutions), 194 cases of violence in families were registered. These cases were processed to relevant prosecutors with the same number of criminal charges that include 214 persons among which 87 are repetitive offenders (47%). Victims of violence in families were 213 persons, of which 141, or 66,2% were females. Juveniles made up 31 cases or 14,5%, and six victims of violence in families were children. Further, it is important to emphasize that the Draft Law on Protection from the Domestic Violence was prepared in an inclusive process and in which the best standards of protection from domestic violence were incorporated.

Institutional legal help free of charge exists in all Montenegrin municipalities. It is not only provided for victims of violence but for all citizens. Occasionally, this kind of help can be received in courts.

PARAGRAPH 131

Even though there is still not enough women represented in major decision-making positions (in the Parliament that proportion is 11%, and in local parliaments it is 11,37%), a growth trend should be emphasized for the reason of obvious shifts with respect to the position of women in different areas of life and work (for example judiciary).

XI. Rights of a Child

PARAGRAPH 136

The amendment to the Law on Protector of Human Rights and Freedoms that is currently in Parliament's proceedings defines competencies of the Protector of Human Rights and Freedoms, who also deals with issues of child rights.

XI. Trafficking in Human Beings

PARAGRAPH 154

Since the beginning of 2003, most victims of human trafficking have been women. The only exception was 4 men from Ukraine, victims of human trafficking for the purposes of work exploitation, who stayed in a shelter for victims for a period of 30 days in 2004. After that, there were not any cases or even indications of human trafficking for the purposes of work exploitation. In this period, none of the NGOs which deal with issues of human trafficking had indications of such cases. For that reason, the statement which suggests that there is a trend of increasing male victims for human trafficking that are being used for exploitation in construction business (which is developing rapidly) is not justified. Along with that, relevant inspections that are in charge of control of the construction businesses have not discovered any data about trafficking of domestic and imported work force in their findings.

It is a fact that industry is in expansion in the summer time and that it represents a big source for attracting criminal networks that have to do with human trafficking for the purpose of sexual exploitation. Having in mind the above mentioned, within the framework of joint project

with the Mission of the OSCE to Montenegro, Ministry of Tourism and Environmental Protection and Office of National Coordinator under the name „Cooperation of public and private sectors in prevention of trafficking and sexual exploitation of underage people in travel and tourism“, Montenegro adopted and signed „Codex of behaviour for protection of children from sexual exploitation in travel and tourism“. The goal of the Codex is to secure commitment of the companies which deal with tourism, to join shared efforts in fighting child trafficking. It is about a two year project which resulted in signing of the Codex and accepting its provisions, which to this day are being implemented as a continuous obligation for tourism workers.

PARAGRAPH 156

The statement about corruption of junior police officers and customs officers, if it is related to corruption in trafficking of human beings, is not based on facts and it is not recognised as an important issue by any non-governmental or international organization, with an exception of different speculations or non-based accusations. The officers of the Police Directorate behave strictly professionally in communication with the victims of trafficking of human beings, in accordance with laws and regulations on police competence.

„Memorandum on Cooperation“ was signed in 2005 by three relevant ministries and two non governmental organizations. It regulates treatment of victims of human trafficking in Montenegro, providing protection and help to the victims of trafficking, while respecting human rights. Ministry of Interior has a wide range of responsibilities within this Memorandum.

Intensified long-term awareness raising campaign, and large number of seminars and workshops with police officers have made great contribution to absence of any kind of humiliation and disrespect of victims by the police officers in the last 5 or 6 years.

PARAGRAPH 157

Concerning the possibility that the property of an offender in trafficking of human beings could be confiscated, one should note that this question will be dealt with in the scope of actual amendments to the Law on Criminal Proceedings. Even now, under the legal acts in force, it is possible to provide allowances for the victims of human trafficking, but the procedure is very complicated and long-lasting. Chapter 15 of the Law on Criminal Proceedings considers so-called adhesion process, concerning indemnification demands. This procedure entitles the injured to give proposal for realization of indemnification in the criminal proceedings, whereby the judge makes a decision on that proposal in exchange of special legal action for indemnification demand of injured party. In that way, the injured party joins the criminal proceeding and becomes part of that proceeding until the end of discussion about this proposal. The advantage of this procedure is the fact that it shortens the period the injured party for processing of his/her property/legal request. This possibility is important for all categories of injured parties, especially for injured parties in human trafficking who mostly do not have residence permit in the respective country neither financial resources to proceed with legal action.

Concerning legal assistance free of charge and allowance, the Government of Montenegro agreed to provide finances for the Shelter for victims of human trafficking, which includes providing accommodation, clothes, shoes, medical, social, legal, psychological and other aid in the purpose of successful social reintegration of victims of human trafficking.

Annexe 2 – Programme de la visite

[en anglais uniquement]

Saturday 31 May

Arrival of part of delegation, meetings with journalists and university professors

Sunday, 1 June

Arrival of part of delegation, meetings with UNHCR, National Democratic Institute, bilateral Ambassadors and NGOs

Monday 2 June

Time	Meeting
0900 – 1100	Inter-agency meeting with OSCE dept. Head of Mission and senior officers
1100 – 1330	Travel to Kotor/Dobrota
1330 – 1600	Dobrota Special Psychiatric Hospital – Meeting with Director (A. Tomcuk) and senior staff
1600 – 1700	Budva Police Station, meeting with Dept. Head of Police Station and senior staff
1700 – 1800	Transfer to Podgorica
1815 – 2000	Meetings with bilateral Ambassadors, IOs

Tuesday 3 June

Time	Meeting
0745 – 0930	Transfer to Bijelo Polje
0945 – 1200	Visit to Pre-Trial Detention Centre, meeting with Director, and senior staff
1200 – 1300	Working Lunch with Mayor of Bijelo Polje (Mr. Tarzan Milosevic)
1300 – 1430	Travel to Berane
1500 – 1700	Visit to Berane refugee settlements (RAE, Serbs, Serbs from Kosovo, Croatia, BiH)
1700 – 1900	Transfer to Podgorica
1930 – 2200	Dinner with a selected group of civil society opinion leaders (NGO representatives, academics, judges, Human Rights Defenders, journalists) as well as bilateral Ambassadors

Wednesday 4 June

Time	Meeting
0800 – 1030	NGO roundtable
1100 – 1115	Transfer to Centre for Children with Special Needs “Komanski Most”, Podgorica
1130 – 1215	Centre for Children with Special Needs “Komanski Most”, Podgorica – Meeting with Mr. Vuk Mirkovic

1230 – 1315	Lunch
1330 – 1445	Centre for Young Delinquents “Ljubovic”, Podgorica
1500 – 1630	Women’s Shelter, Podgorica
1630 – 1700	Transfer to Prison “Spuz”
1700 – 1900	Visit to Spuz Prison and meeting with Mr. Bozidar Vuksanovic, Head of Central Prison Administration and senior prison staff
20.00 –	Working Dinner with UN Country Representative and heads of UN agencies (UNHCR, UNICEF); OSCE Head of Mission; Head of the EC delegation to Montenegro; CoE SRSG

Thursday 5 June

Time	Meeting
0900 – 0945	Meeting with Ms Ranka Ćarapić, State Prosecutor
1000 – 1045	Meeting with Ms Vesna Medenica, President of Supreme Court
1100 – 1145	Meeting with members of the PACE delegation of the Parliament of Montenegro
1200 – 1300	Meeting with representatives of the Committee for Human Rights and Freedoms of the Parliament of Montenegro
1315 – 1430	Meeting with representatives of all political parties
1500 – 1600	Meeting with Mr Bojan Obrenović, National Coordinator for the Fight against Trafficking in Human Beings, and senior staff of the Office
1600 – 1830	Visit to Roma settlements in Konik (1 & 2), domicile and refugee Roma, Egyptian and Ashkali communities
1900 – 2000	Meeting with Foreign Minister, Mr. Milan Rocen
2000	Dinner Miraš Radović, Minister of Justice, and Branka Lakocevic, Assistant Minister of Justice, and the Director of Central Prison Administration

Friday 6 June

Time	Meeting
1000 – 1100	Meeting with Ombudsman, Mr. Sefko Crnovrsanin
1100 – 1200	Meeting with Minister for Human and Minority Rights, Mr. Fuad Nimani and Advisor
1230 – 1400	Working Lunch with Minister for Human and Minority Rights
1400 – 1445	Meeting with Speaker of Parliament, Mr. Ranko Krivokapic
1500 – 1600	Meeting with Mr. Filip Vujanović, President of Montenegro
1600 – 1700	Mr. Jusuf Kalamperovic, Minister of Interior and Local Administration, and Mr. Veselin Veljovic, Head of the Police Directorate
1700 – 1830	Meeting with Mr. Milo Djukanovic, Prime Minister of Montenegro
1915 – 2000	Press Conference