



Strasbourg, le 2 mars 2004

ACFC/INF/OP/I(2004)002

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

AVIS SUR LA SERBIE-MONTENEGRO
(adopté le 27 novembre 2003)

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

AVIS SUR LA SERBIE-MONTENEGRO

Table des matières:

- I. Etablissement du présent avis
- II. Remarques générales
- III. Commentaires spécifiques concernant les articles 1-19
- IV. Principaux constats et commentaires du Comité consultatif
- V. Remarques conclusives

RÉSUMÉ

À la suite de la réception du Rapport étatique de la Serbie-Monténégro, le 16 octobre 2002 (attendu pour le 1^{er} septembre 2002), le Comité consultatif en a commencé l'examen lors de sa 16^{ème} réunion, du 17 au 21 février 2003. Dans le cadre de cet examen, une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Serbie-Monténégro du 27 septembre au 3 octobre 2003 afin d'obtenir des compléments d'information, de la part de représentants du gouvernement et d'ONG ainsi que d'autres sources indépendantes, sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a ensuite adopté son avis sur la Serbie-Monténégro lors de sa 18^e réunion, le 27 novembre 2003.

Le Comité consultatif note avec satisfaction que, alors que les structures constitutionnelles ont subi des changements fondamentaux, les autorités de Serbie-Monténégro ont pris des mesures résolues visant à protéger les minorités nationales dans des domaines tels que l'éducation et les droits linguistiques. Le Comité consultatif se félicite en particulier de l'adoption de la Charte de l'Union sur les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés civiles ainsi que de la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales, qui constitue une base solide pour la mise en oeuvre de la Convention-cadre et contient des innovations prometteuses telles que les Conseils nationaux des minorités nationales. En outre, il prend acte de l'engagement du Ministère des droits de l'homme et des minorités concernant la mise en oeuvre de ces textes législatifs.

Dans le même temps, le Comité consultatif note qu'un certain nombre d'insuffisances subsistent. Il est par exemple nécessaire de clarifier le statut juridique de la législation relative aux minorités nationales adoptée par les autorités fédérales précédentes. Au Monténégro, les autorités devraient achever les travaux visant à accompagner les dispositions constitutionnelles concernées de garanties juridiques plus détaillées pour la protection des minorités nationales, en accordant une attention particulière à l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives et dans les médias, ainsi qu'à l'enseignement des ou dans les langues minoritaires.

Le Comité consultatif considère que les principaux problèmes concernant la protection des minorités nationales en Serbie-Monténégro ont trait à l'application concrète des normes en pratique. Cette application est parfois entravée par le degré limité de coopération entre les autorités compétentes au niveau de l'Union et de ses États constitutifs et le manque de clarté concernant leurs compétences respectives. Des solutions à ces problèmes doivent être recherchées, y compris à travers une meilleure collaboration des autorités du Monténégro et l'accélération de la réforme constitutionnelle et de la stabilisation des institutions de Serbie.

En outre, les relations interethniques restent profondément affectées, aujourd'hui encore, par les politiques agressives du régime précédent et l'héritage des conflits qui en ont résulté. En dépit de progrès sensibles, on signale encore des cas de tensions interethniques et les efforts accomplis pour renforcer la tolérance et la confiance, avec des résultats notables par exemple en ce qui concerne la minorité albanaise du sud de

la Serbie, doivent être poursuivis et étendus. Par ailleurs, le Comité consultatif estime que la protection des minorités nationales devrait bénéficier d'une attention accrue de la part des forces de l'ordre et que la représentation des Bosniaques et d'autres minorités nationales au sein de ces forces et du pouvoir judiciaire devrait être renforcée.

Le Comité consultatif considère que des mesures législatives aussi bien que pratiques sont nécessaires pour améliorer la mise en oeuvre des principes de non-discrimination et d'égalité pleine et effective. À cet égard, les graves difficultés rencontrées par les Rom, notamment ceux qui ont été déplacés, méritent d'être traitées de toute urgence, y compris au moyen de l'adoption et de la mise en oeuvre d'une stratégie d'intégration pour les Rom. Ces difficultés sont particulièrement évidentes dans des domaines tels que la santé, le logement et l'emploi ainsi que dans l'enseignement, où il convient de traiter comme première priorité le problème du placement injustifié d'enfants rom dans des écoles pour les personnes présentant un handicap mental.

Le Comité consultatif note une grande disparité entre les régions concernant les actions menées pour protéger les langues et les cultures des minorités nationales. Alors qu'on recense en Voïvodine nombre d'initiatives louables, la situation est nettement moins développée, par exemple, pour ce qui concerne la protection de la minorité vlaque dans le nord-est de la Serbie. Le Comité consultatif estime que les autorités devraient envisager un suivi plus étroit de la situation ainsi que d'autres mesures visant à assurer l'application homogène de la législation, y compris les dispositions pertinentes de la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales.

I. ÉTABLISSEMENT DU PRÉSENT AVIS

1. Le Rapport étatique initial de la Serbie-Monténégro (ci-après : le Rapport étatique), attendu pour le 1^{er} septembre 2002, a été reçu le 16 octobre 2002. Le Comité consultatif a commencé l'examen du Rapport étatique lors de sa 16^{ème} réunion, qui s'est déroulée du 17 au 21 février 2003.
2. Dans le cadre de cet examen, le Comité consultatif a identifié un certain nombre de points au sujet desquels il souhaitait obtenir de plus amples informations. Il a donc adressé, en date du 23 juin 2003, un questionnaire aux autorités de Serbie-Monténégro. Le gouvernement de Serbie-Monténégro a répondu à ce questionnaire le 23 septembre 2003.
3. Suite à l'invitation adressée par le gouvernement de Serbie-Monténégro et conformément à la règle 32 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Serbie-Monténégro, du 27 septembre au 3 octobre 2003, afin d'obtenir des informations complémentaires sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre de la part des représentants du gouvernement ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes. Lors de l'établissement du présent avis, le Comité consultatif a également consulté une série de documents provenant de différents organes du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes.
4. Le Comité consultatif a ensuite adopté le présent avis lors de sa 18^e réunion, le 27 novembre 2003 et a décidé de le transmettre au Comité des Ministres¹.
5. Le présent avis est soumis au titre de l'article 26 (1) de la Convention-cadre aux termes duquel, lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention, "le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif" et conformément à l'article 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, qui dispose que "le Comité consultatif examine les rapports étatiques et transmet ses avis au Comité des Ministres".

¹ Le Comité consultatif a décidé, le 30 novembre 2001, lors de sa 12^{ème} réunion, d'introduire certaines modifications relatives à la structure de ses avis. Il a décidé de mettre un terme à sa pratique en vertu de laquelle il soumettait une "Proposition de conclusions et de recommandations pour le Comité des Ministres" (Chapitre V des précédents avis) et d'introduire un nouveau chapitre IV intitulé "Principaux constats et commentaires du Comité consultatif". Le Comité consultatif a également décidé de soumettre ses «Remarques conclusives» dans le chapitre V au lieu du chapitre IV. Ces changements prennent effet à compter du 30 novembre 2001 et s'appliquent dès lors à tous les avis qui seront adoptés ultérieurement au cours du premier cycle de suivi. Ces changements ont été effectués à la lumière des premières décisions par pays sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre, adoptées par le Comité des Ministres en octobre 2001.

II. REMARQUES GÉNÉRALES

6. Le Comité consultatif note que le Rapport étatique donne un aperçu détaillé des principaux aspects du cadre législatif et des pratiques en vigueur et proposées liées à la protection des minorités nationales en Serbie, y compris des éléments louables d'autocritique. Toutefois, il donne beaucoup moins d'informations sur la situation actuelle en matière de protection des minorités nationales au Monténégro. La situation au Kosovo, qui n'est pas sous le contrôle effectif du gouvernement de Serbie-Monténégro, n'est logiquement pas traitée dans le détail.

7. Le Comité consultatif a obtenu une image plus complète de la situation au moyen de la réponse écrite détaillée apportée par le gouvernement à son questionnaire et, en particulier, grâce à la visite en Serbie-Monténégro susmentionnée (voir paragraphe 3 du présent avis). Le Comité consultatif estime que la visite organisée à l'invitation du gouvernement de Serbie-Monténégro a constitué une excellente opportunité d'établir un dialogue direct avec les représentants des sources concernées. Le complément d'information apporté par le gouvernement et les représentants d'autres sources, notamment les représentants des minorités nationales, a été très utile, en particulier pour ce qui concerne la mise en oeuvre des normes existant en pratique. Les rencontres se sont déroulées non seulement à Belgrade et Podgorica, mais aussi à Bujanovac, Nis, Novi Pazar et Novi Sad. Le Comité consultatif prend acte de l'esprit de coopération manifesté par les autorités de Serbie-Monténégro dans le processus qui a mené à l'adoption du présent avis.

8. Selon le Rapport étatique, des organisations non gouvernementales ont été consultées dans le cadre de l'élaboration du rapport. Il apparaît cependant que cette consultation engagée par le gouvernement a eu une portée très limitée et qu'un certain nombre d'organisations non gouvernementales de premier plan en matière de minorités n'ont pas été informées du processus. Le Comité consultatif espère que des consultations plus larges seront menées à l'avenir. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les autorités ont accepté de rendre publique la réponse du gouvernement au questionnaire du Comité consultatif, mais encourage le gouvernement à prendre d'autres mesures destinées à accroître la sensibilisation à la Convention-cadre, son rapport explicatif et les règles relatives à sa procédure de suivi au niveau international, y compris par le biais de la publication et la diffusion du Rapport étatique et d'autres documents pertinents.

9. Il convient de noter, à titre de remarque préliminaire, que lors de l'examen détaillé des mesures prises pour assurer la mise en oeuvre des dispositions contenues dans la Convention-cadre, le Comité consultatif n'a pas été en mesure d'étudier la situation au Kosovo, qui est à présent hors du contrôle effectif du gouvernement de Serbie-Monténégro et placé sous l'administration de l'ONU conformément à la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU. Le Comité consultatif note cependant que les événements intervenus au Kosovo se sont soldés par des milliers de personnes déplacées, parmi lesquelles un grand nombre de Serbes et de Monténégrins ainsi que de Rom et des personnes appartenant à d'autres minorités nationales, avec des conséquences considérables sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre en Serbie-Monténégro.

10. Plus généralement, le Comité consultatif note que l'héritage des politiques nationalistes et agressives du régime Milosevic se fait encore amplement ressentir dans la société de la Serbie-Monténégro. En raison de cet héritage, il est plus difficile pour les autorités actuelles de mettre en oeuvre la Convention-cadre et des mesures spéciales sont nécessaires pour reconstruire la tolérance interethnique et une égalité véritable et effective en Serbie-Monténégro. Le Comité consultatif apprécie le fait que les autorités actuelles reconnaissent la nécessité d'appliquer de telles mesures spéciales et qu'elles aient lancé plusieurs initiatives à cet effet.

11. Le Comité consultatif note que l'Union de Serbie-Monténégro est le produit de changements constitutionnels et de restructurations récentes et qu'elle connaît encore des changements et des réformes de grande ampleur qui affectent aussi la protection des minorités nationales. En cette période de transition, il y a un certain degré d'incertitude concernant l'avenir de la répartition des compétences entre les différentes structures gouvernementales et le besoin apparent, également du point de vue de la protection des minorités nationales, d'améliorer la stabilité des institutions, notamment en accélérant le processus de réforme constitutionnelle en Serbie.

12. Le Comité consultatif note que, conformément à l'article 9 de la Charte constitutionnelle de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro, les deux États constitutifs doivent "réglementer, assurer et protéger les droits de l'homme et les droits des minorités", et qu'ils sont ainsi responsables au premier chef de la mise en oeuvre concrète des principes contenus dans la Convention-cadre. Les autorités de l'Union sont néanmoins chargées du "suivi" de la mise en oeuvre de ces droits et de garantir leur protection si celle-ci n'est pas assurée par les États constitutifs. Alors que les contacts et la coopération entre les autorités de l'Union et celles de la République de Serbie fonctionnent relativement bien tout en pouvant être améliorés, le Comité consultatif note qu'il y a un manque manifeste de coopération du côté des autorités de la République de Monténégro. Le Comité consultatif espère que de nouvelles initiatives – telles que la nomination d'un agent de liaison chargé d'entretenir les contacts entre les autorités du Monténégro et celles de l'Union – seront prises en priorité pour développer les contacts et la coopération dans le domaine de la protection des minorités nationales, ce qui est essentiel pour garantir une mise en oeuvre complète et cohérente de la Convention-cadre dans tout le pays.

13. L'incertitude et les changements constants, ainsi qu'un certain manque de cohérence, caractérisent également le statut de la législation pertinente, y compris les nouveaux textes sur la protection des minorités nationales. Ceci est particulièrement visible pour ce qui concerne la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales, adoptée en 2002². Alors qu'en République de Serbie elle est considérée comme applicable dans l'attente de l'examen de son statut futur par une commission du Parlement serbe, cette loi n'est pas appliquée par les autorités de la République du Monténégro, qui poursuivent en revanche le long processus d'élaboration de leur propre législation sur la protection des minorités nationales.

² Les références à la législation «fédérale» dans le présent avis renvoient à la législation adoptée par le législateur de la République fédérale de Yougoslavie, qui a cessé d'exister suite à l'adoption en février 2003 de la Charte constitutionnelle de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro. En vertu de l'article 64 de la Charte constitutionnelle, les lois de la République fédérale de Yougoslavie, à l'exception des lois que l'Assemblée d'un Etat membre décide de ne pas appliquer, seront applicables en tant que lois des Etats membres en attendant l'adoption d'une nouvelle législation par les Etats membres.

14. Le Comité consultatif estime qu'il est important, dans ces circonstances, que les autorités appliquent pleinement l'article 9, paragraphe 2, de la Charte constitutionnelle de l'Union d'Etats de la Serbie-Monténégro qui prévoit que le niveau atteint en matière de droits de l'homme et des minorités ne peut être réduit. Par ailleurs, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel que la nouvelle législation dans ce domaine reçoive un soutien aussi large que possible. À cet égard, le Comité consultatif se félicite de la participation d'une coalition d'ONG actives dans le domaine de la protection des minorités aux activités du groupe de travail sur le projet de loi sur la protection des minorités nationales au Monténégro. Dans le même temps, il est important de mettre fin aux désaccords étant à l'origine du boycott actuel des sessions du Parlement monténégrin et d'assurer ainsi une large participation à l'élaboration de cette loi.

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

16. Dans la partie de l'avis qui suit, il est indiqué, s'agissant de certaines dispositions, que leur application n'appelle pas d'observations particulières compte tenu des informations dont le Comité consultatif dispose actuellement. Le Comité consultatif souhaite préciser que cette affirmation ne signifie pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts en ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. Le Comité consultatif estime en effet que la nature des obligations de la Convention-cadre exige des efforts soutenus et constants de la part des autorités afin que soient respectés les principes et les objectifs de la Convention-cadre. En outre, certaines situations, jugées acceptables à ce stade compte tenu de l'entrée en vigueur récente de la Convention-cadre, ne le seront plus nécessairement dans les prochains cycles de contrôle. Enfin, il se peut que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs actuellement se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés.

III. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1 À 19

Article 1

17. Le Comité consultatif note que la Serbie-Monténégro a ratifié un large éventail d'instruments internationaux pertinents. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en oeuvre de cet article ne donne pas lieu à d'autres observations spécifiques.

Article 2

18. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

Article 3

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

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

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

22. Le Comité consultatif note que l'article 2 de la Loi fédérale sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales contient la définition suivante de l'expression "minorité nationale" :

"Aux termes de la présente Loi, une minorité nationale est un groupe de citoyens de la République fédérale de Yougoslavie suffisamment représentatif, bien qu'en position de minorité sur le territoire de la République fédérale de Yougoslavie, appartenant à un groupe de résidents ayant un lien solide et durable avec le territoire et possédant des caractéristiques distinctives telles que la langue, la culture, l'appartenance nationale ou ethnique, l'origine ou la religion, par lesquelles il diffère de la majorité de la population ; enfin, les membres d'un tel groupe doivent montrer une préoccupation pour la conservation de leur identité commune, notamment leur culture, tradition, langue ou religion.

Aux termes de la présente Loi, tous les groupes de citoyens qui se considèrent ou se définissent comme des peuples, des communautés nationales ou ethniques, des groupes nationaux et ethniques, des nations et des nationalités, et qui remplissent les conditions énoncées au paragraphe 1 du présent article, seront considérés comme des minorités nationales aux fins de la présente Loi."

23. Le Comité consultatif se félicite que cette définition englobe un grand nombre de groupes résidant en Serbie-Monténégro, y compris les plus faibles numériquement³. Il note cependant que le fait de limiter la portée du terme “minorité nationale” aux seuls citoyens peut avoir un impact négatif, par exemple, sur la protection des Rom et autres personnes dont la situation vis-à-vis de la citoyenneté n’a pas été régularisée, du fait de l’écèlement de la Yougoslavie et du conflit au Kosovo. Ceci concerne aussi les personnes déplacées venant du Kosovo qui, n’ayant pas de papiers d’identité, ont rencontré des difficultés dans leurs démarches pour que leur qualité de citoyens soit reconnue (voir les commentaires relatifs à l’article 4 ci-dessous).

24. Le Comité consultatif considère que d’autres groupes pourraient être inclus dans le champ d’application de la Convention-cadre et de la législation relative à la mise en oeuvre de celle-ci. Le Comité consultatif est d’avis qu’il serait possible d’envisager l’inclusion des personnes appartenant à ces groupes, y compris les non-citoyens le cas échéant, dans l’application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés. Le Comité consultatif appelle également les autorités monténégrines à garantir que le champ d’application personnel de la future loi sur la protection des minorités nationales ne contiendra aucune restriction injustifiée, liée à la citoyenneté ou à d’autres critères.

25. Le Comité consultatif considère en outre que l’approche souple adoptée par l’article 47 de la Charte de l’Union sur les droits de l’homme, les droits des minorités et les libertés civiles et l’article 2, paragraphe 2, de la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales quant à la terminologie employée est conforme aux principes de la Convention-cadre. Le Comité consultatif note que la question de la terminologie fait actuellement débat au Monténégro au sujet du projet de loi sur la protection des minorités nationales et encourage les autorités à rechercher une solution qui reflète les souhaits des minorités concernées, dans le respect des normes internationales.

26. Le Comité consultatif note qu’il y a eu des débats en Serbie-Monténégro au sujet de l’interconnexion entre les identités roumaine et vlaque, croate et bunjevci ainsi que bosniaque et musulmane respectivement. Le Comité consultatif souligne que cette question devrait être traitée en veillant à respecter pleinement les principes contenus dans l’article 3 de la Convention-cadre, et qu’il ne devrait y avoir aucune tentative visant à imposer l’une ou l’autre identité aux personnes concernées. À cet égard, le Comité consultatif se félicite que le recensement organisé en Serbie en 2002 ait reconnu les identités en question sur un pied d’égalité. De la même manière, le Comité consultatif appelle les autorités à prendre pleinement en considération ces

³ Selon la communication du Bureau de la statistique de la République de Serbie datée de décembre 2002, concernant les groupes nationaux ou ethniques, les résultats du recensement de 2002 en Serbie (qui ne couvraient pas le Kosovo) étaient les suivants: Serbes 6 212 838 (82,86 % du total), Monténégrins 69 049 (0,92%), Yougoslaves 80 721 (1,08%), Albanais 61 647 (0,82%), Bosniaques 136 087 (1,82%), Bulgares 20 497 (0,27%), Bunjevtsi 20 012 (0,27%), Vlaques 40 054 (0,53%), Gorantsi 4 581 (0,06%), Hongrois 293 299 (3,91%), Macédoniens 25 847 (0,35%), Musulmans 19 503 (0,26%), Allemands 3 901 (0,05%), Rom 108 193 (1,44%), Roumains 34 576 (0,46%), Russes 2 588 (0,03%), Ruthènes 15 905 (0,21%), Slovaques 59 021 (0,79%), Slovènes 5 104 (0,07%), Ukrainiens 5 354 (0,07%), Croates 70 602 (0,94%), Tchèques 2 211 (0,03%), autres 11 711 (0,16%); non déclarés 107 732 (1,44%), affiliation régionale 11 485 (0,15%), inconnus 75 483 (1,01%). On ne dispose pas encore des résultats du recensement de 2003 au Monténégro.

principes vis-à-vis des Ashkalis, des Égyptiens et des Rom. Les autorités devraient éviter de les considérer indûment comme une minorité indivisible, en ayant à l'esprit que malgré certaines similitudes les personnes appartenant à ces trois communautés se considèrent comme appartenant à des minorités distinctes, marquées par des différences concernant certains aspects de leurs identités respectives.

27. Le Comité consultatif note qu'en Serbie-Monténégro les données relatives à l'appartenance ethnique sont collectées à diverses occasions, allant de l'éducation à l'emploi. S'il reconnaît qu'il est nécessaire de disposer de données fiables dans ces domaines, le Comité consultatif insiste sur le fait que la collecte d'informations sur l'appartenance des personnes à une minorité nationale doit être assortie de garanties légales adéquates. Il est aussi important de garantir que le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale soit protégé et que les personnes concernées soient informées du caractère volontaire de la communication d'informations relatives à l'identité ethnique. Le Comité consultatif se félicite que les autorités de Serbie-Monténégro acceptent ces principes et que ceux-ci soient aussi reflétés dans l'article 48 de la Charte de l'Union sur les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés civiles et dans les Constitutions des deux États constitutifs. Le Comité consultatif salue également le fait que l'article 18 de la Loi fédérale sur la protection des données personnelles prévoit que celles-ci, lorsqu'elles concernent l'origine raciale, l'appartenance nationale ou les convictions religieuses ou autres, ne peuvent être collectées, traitées ou divulguées qu'avec le consentement écrit de l'intéressé.

28. Le Comité consultatif est cependant préoccupé par les informations selon lesquelles des enseignants monténégrins ont demandé à certains élèves de déclarer leur appartenance ethnique devant leurs camarades. Puisque de telles pratiques ne seraient pas compatibles avec l'article 3 de la Convention-cadre, le Comité consultatif encourage les autorités compétentes à examiner ces informations afin de garantir que les principes susmentionnés relatifs à la collecte des données sont toujours respectés dans l'éducation et les autres domaines.

29. Le Comité consultatif considère que le recensement organisé en Serbie en avril 2002 a marqué un net progrès du point de vue de l'application de l'article 3 de la Convention-cadre malgré certaines critiques formulées par des personnes appartenant à des minorités nationales (voir commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessous). Par exemple, il est significatif que la réponse à la question sur la "nationalité" (l'origine ethnique) était facultative et qu'à la différence du recensement précédent les personnes appartenant à la minorité bosniaque aient pu librement se déclarer comme tels alors que la catégorie des "musulmans" pouvait également être choisie (voir note de bas de page 3 ci-dessus).

30. Le Comité consultatif a été informé que le Bureau des statistiques de la République du Monténégro attache lui aussi une grande importance aux principes énoncés dans l'article 3 pour le recensement de novembre 2003 et pour l'enregistrement et le traitement des réponses optionnelles aux questions sur la "nationalité" (l'appartenance ethnique), la langue et la religion. Le Comité consultatif est d'avis qu'une difficulté éventuelle pourrait résider dans le traitement de réponses doubles aux questions sur l'appartenance ethnique (par exemple "Monténégrin d'origine albanaise"). Le Comité consultatif part de l'idée que dans pareil cas seule la

première partie de la réponse sera enregistrée par les agents recenseurs. Afin que les principes de l'article 3 de la Convention-cadre soient respectés, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel que les intéressés soient clairement informés que les agents recenseurs procèdent de cette manière et il encourage les autorités à vérifier si cette pratique a affecté les efforts pour obtenir des données exactes sur le nombre de personnes appartenant aux différentes minorités nationales.

Article 4

31. Le Comité consultatif note avec satisfaction l'existence de garanties générales contre la discrimination, y compris dans la Charte de l'Union sur les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés civiles, dans la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales, dans la législation pénale ainsi que dans le droit civil. Le Comité consultatif note cependant que les dispositions concernées mériteraient d'être davantage développées. Il se félicite par conséquent du fait qu'un groupe de travail a été créé en Serbie-Monténégro afin d'élaborer une loi antidiscriminatoire qui réglerait intégralement la question de la discrimination. Le Comité consultatif exprime l'espoir que ces travaux aboutiront à une législation globale protégeant les personnes contre la discrimination, que celle-ci soit le fait des pouvoirs publics ou d'entités privées.

32. Le Comité consultatif considère que les garanties contre la discrimination devraient aussi être examinées avec soin dans le cadre des réformes constitutionnelles menées actuellement. Il note que les garanties pertinentes incluses dans les Constitutions serbe et monténégrine se limitent pour une large part aux seuls "citoyens". Tout en reconnaissant la légitimité de certaines différences de traitement entre les citoyens et les autres, le Comité consultatif encourage les autorités à élargir la portée des garanties constitutionnelles contre la discrimination à tous les individus, comme le prévoit la Charte de l'Union sur les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés civiles. De la même manière, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel que tout critère de citoyenneté injustifié soit aussi éliminé des autres législations connexes, ayant à l'esprit, par exemple, que l'article 134 du Code pénal fédéral ne protège que les "citoyens" des violences perpétrées par des motivations ethniques ou raciales. Cela est particulièrement important si l'on pense qu'à l'issue de l'éclatement de la Yougoslavie, de très nombreuses difficultés se sont posées en terme de confirmation de la citoyenneté en Serbie-Monténégro.

33. Tout en soulignant l'importance qu'il y a à disposer d'une législation adéquate pour protéger les personnes appartenant à des minorités nationales de la discrimination, le Comité consultatif est vivement préoccupé par les problèmes liés à la mise en oeuvre d'une telle législation dans la pratique. Bien que la situation en la matière se soit nettement améliorée depuis la fin du régime Milosevic, le problème de la discrimination de fait à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales persiste. Ces problèmes se posent avec une acuité particulière en ce qui concerne les Rom, y compris ceux qui ont été déplacés depuis le Kosovo ou qui ont été rapatriés de l'étranger.

34. Le Comité consultatif se félicite du fait que les autorités reconnaissent que le problème de la discrimination ethnique existe en Serbie-Monténégro, notamment vis-à-vis des Rom, et qu'elles prennent des mesures pour résoudre ce problème. Il est

néanmoins préoccupé de ce que les développements dans ce domaine ne sont pas suffisamment suivis. Le Rapport étatique fait référence à des affaires individuelles liées à la discrimination à l'encontre des Rom qui ont été portées devant les tribunaux et qui concernent notamment l'accès aux services publics. Néanmoins le Comité consultatif regrette qu'on ne dispose pas, selon les autorités de Serbie-Monténégro, de statistiques détaillées sur la mise en oeuvre des dispositions de droit civil ou pénal concernant la discrimination ethnique. Le Comité consultatif encourage les autorités à intensifier le suivi dans ce domaine dans la mesure où celui-ci est susceptible de contribuer à la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des mesures antidiscriminatoires.

35. À cet égard, le Comité consultatif encourage les autorités à envisager la mise en place des structures spécifiques pour la lutte contre la discrimination ethnique. En outre, le Comité consultatif est d'avis que ces questions devraient figurer au premier rang des activités futures des bureaux du Médiateur. Le Comité consultatif salue par conséquent l'information selon laquelle le Médiateur du Monténégro, qui doit exercer ses activités conformément à la loi adoptée en juillet 2003, ainsi que le médiateur de Voïvodine, dont la fonction a été créée par une décision de l'Assemblée de la province autonome en décembre 2002, disposeront d'un adjoint chargé spécifiquement de la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif fait appel aux autorités pour que ces institutions bénéficient du soutien adéquat et que son indépendance soit garantie. En outre, le Comité consultatif encourage la Serbie à adopter rapidement une loi sur l'institution du Médiateur et à rendre cette institution opérationnelle.

36. L'importance de tels mécanismes non judiciaires apparaît encore plus clairement au vu des insuffisances qui persistent concernant l'efficacité et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Serbie-Monténégro ainsi que le fonctionnement des organes de poursuite. Ces insuffisances, qui sont pour une grande part héritées du régime précédent, expliquent la confiance limitée du public à l'égard des institutions en question. Elles nuisent en outre à la mise en oeuvre des dispositions antidiscriminatoires et des autres principes de la Convention-cadre et devraient être traités en priorité.

37. En outre, le Comité consultatif note que la Cour de Serbie-Monténégro, prévue par la Charte constitutionnelle de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro, n'était pas encore opérationnelle au moment de l'adoption du présent avis. Considérant que la juridiction de cette Cour contient des éléments importants également pour améliorer la mise en oeuvre de la Convention-cadre, et pour appliquer les garanties constitutionnelles dans ce domaine, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel que la Cour puisse entrer en activité aussi vite que possible.

38. Le Comité consultatif considère qu'une des solutions pour atteindre une égalité pleine et entière pour les personnes appartenant à des minorités nationales consiste à développer davantage de mesures positives dans le domaine de l'emploi et soutient les efforts accomplis pour trouver un financement pour de telles mesures. La situation des personnes appartenant aux minorités albanaise, bosniaque, croate et musulmane mérite une attention particulière, compte tenu des mesures discriminatoires passées visant à réduire leur représentation dans certains secteurs professionnels dont l'appareil judiciaire (voir également les commentaires relatifs à l'article 15 ci-dessous). À cet égard, le Comité consultatif salue les mesures positives prises par les municipalités de

Bujanovac, Preševo et Medvedja, dans le sud de la Serbie, où une part importante de la population appartient aux minorités albanaise et rom, afin de promouvoir une égalité pleine et effective dans le domaine de la vie économique. Le Comité consultatif encourage les autorités à étendre ces mesures et à s'inspirer de ces pratiques également dans d'autres régions (voir les commentaires relatifs à l'article 15 ci-dessous).

39. Comme le reconnaissent les autorités concernées, il n'a pas été possible de garantir une égalité pleine et entière entre la population majoritaire et les Rom, dont la situation demeure extrêmement difficile dans des domaines tels que le logement, l'éducation et l'emploi.⁴ Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par les rapports faisant état d'une situation alarmante dans les lieux d'habitation non officiels des Rom, où des milliers d'entre eux – dont certains, déplacés depuis le Kosovo ou rapatriés de l'étranger, sont confrontés à des situations particulièrement difficiles⁵ – vivent dans des conditions de logement déplorables, privés des équipements sanitaires de base, de chauffage, d'eau et d'électricité. Le Comité consultatif note avec préoccupation que les conditions sont dans certains de ces lieux d'une précarité telle qu'elles constituent un risque pour la santé de leurs résidents et que, par exemple, des chercheurs ont qualifié de catastrophique la situation épidémiologique dans les lieux d'habitation des Rom de Palilula.⁶ Le Comité consultatif est d'avis que la situation telle qu'elle est décrite par différentes sources n'est pas compatible avec les principes énoncés dans l'article 4 de la Convention-cadre et que ces problèmes doivent être traités d'urgence, faire l'objet de mesures ciblées de la part des autorités nationales et en même temps bénéficier du soutien des donateurs internationaux. À cet égard, le Comité consultatif souligne que les femmes rom, qui n'ont souvent qu'une faible connaissance, par exemple, des questions de santé liées à la procréation, et dont les grossesses se déroulent fréquemment sans suivi médical, sont particulièrement exposées aux risques sanitaires et que leur situation mérite une attention toute particulière.

40. En outre, les Rom qui résident dans des lieux d'habitation non officiels sont exposés à des expulsions sans qu'il leur soit proposé d'autre logement, comme cela s'est produit en plusieurs occasions récemment en Serbie et au Monténégro. Il est par conséquent essentiel que les autorités règlent en priorité le statut juridique de ces lieux, y compris au moyen des nouvelles possibilités législatives offertes par la Loi de la République de Serbie sur la conception et la réalisation de projets, adoptée en mars 2003, et qu'il n'y ait pas d'expulsions impliquant des violations des droits de l'homme.

41. Les problèmes des Rom sont encore aggravés par le fait que beaucoup d'entre eux n'ont pas de papiers d'identité, ont donc plus difficilement accès aux services publics de base et rencontrent des problèmes pour confirmer leur citoyenneté. Le

⁴ Voir par exemple le Mémoire sur la protection des droits des Rom en Serbie-Monténégro, avril 2003, élaboré par le Centre européen des droits des Rom en association avec le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, Opération sur le terrain pour les droits de l'homme en Serbie-Monténégro.

⁵ Voir Mission d'observation du Conseil de l'Europe en Serbie-Monténégro, le Retour des Rom en Serbie-Monténégro, Qui est responsable ? Rapport du 14 avril 2003.

⁶ Voir Roma Health: Evaluation and Results of MAS Supervision of Data Processing, the Institute of Public Health Belgrade, Dr Predrag Kon, Oxfam GB, Bureau de Belgrade 2003.

Comité consultatif se félicite du fait que les initiatives de certaines ONG visant à améliorer l'acquisition de papiers d'identité pour les Rom – telles que celle qui a été menée avec les Rom de Nikšić, où de graves problèmes dans ce domaine avaient été rapportés par le passé – montrent que les mesures positives peuvent apporter des résultats remarquables. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient soutenir des initiatives similaires dans d'autres endroits concernés.

42. Dans ces conditions, le Comité consultatif estime qu'il est encourageant que les problèmes des Rom ont dernièrement bénéficié d'une attention croissante de la part des autorités de Serbie-Monténégro et que celles-ci reconnaissent ouvertement l'existence de problèmes graves dans ce domaine. Cet engagement croissant se manifeste notamment par l'initiative de préparer une Stratégie générale pour l'intégration et l'émancipation des Rom. Le Comité consultatif convient que les thèmes identifiés dans cet ambitieux projet de stratégie comme étant des priorités de premier plan, c'est-à-dire le logement, l'indépendance économique, l'éducation et les conditions de vie des Rom déplacés, sont effectivement des questions essentielles pour garantir une égalité pleine et effective pour les Rom. Le Comité consultatif regrette cependant que l'approbation officielle du projet de Stratégie ait été retardée, et il appelle les autorités à finaliser cette stratégie et à l'adopter de toute urgence. Il est aussi essentiel de garantir la mise à disposition des structures appropriées et des ressources nécessaires à la mise en oeuvre de la stratégie, qui devrait être menée et contrôlée suivant des objectifs énoncés clairement.

43. Le Comité consultatif note par ailleurs qu'il est essentiel qu'une telle approche stratégique des problèmes des Rom soit aussi approuvée et mise en oeuvre par les autorités du Monténégro, où la protection de cette minorité est depuis quelques années devenue une question de plus en plus importante, avec l'arrivée des Rom déplacés depuis le Kosovo ou des Rom rapatriés de l'étranger. Le Comité consultatif considère que l'absence de normes détaillées applicables dans les faits concernant la protection des minorités, telles que la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales, souligne à quel point il est nécessaire d'élaborer un cadre juridique et stratégique plus précis en matière de mesures positives pour le soutien des Rom du Monténégro.

44. Le Comité consultatif note l'existence d'écarts profonds entre les statistiques officielles actuelles du gouvernement et les estimations non officielles du nombre réel des personnes appartenant à certaines minorités nationales en Serbie-Monténégro, y compris pour ce qui concerne les Rom. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que de tels écarts peuvent restreindre la capacité de l'État de concevoir, de mettre en oeuvre et d'assurer le suivi de mesures garantissant l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif espère que les résultats des recensements effectués en Serbie en 2002 et au Monténégro en 2003 seront utiles à cet égard. Il note toutefois que malgré les améliorations vis-à-vis des pratiques antérieures, ces recensements ne répondent pas nécessairement, à eux seuls, au besoin permanent de données actualisées, compte tenu en particulier du fait que le tableau démographique de la Serbie-Monténégro connaît actuellement des changements constants (voir les commentaires relatifs aux articles 3 ci-dessus et 5 ci-dessous). À cet égard, le Comité consultatif note aussi que certaines personnes appartenant à des minorités nationales ont affirmé que, malgré des progrès évidents par rapport aux pratiques passées, la collecte des informations pour le recensement de

Serbie de 2002 pouvait encore être améliorée et que, à titre d'exemple, les efforts accomplis par les ONG pour convaincre les Rom de l'importance du recensement n'avaient pas toujours été suffisamment soutenus.

45. En conséquence, le Comité consultatif est d'avis que le gouvernement devrait s'efforcer de trouver des moyens supplémentaires pour obtenir des données statistiques fiables, tout en respectant les principes contenus dans la Recommandation n° (97) 18 du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. Le Comité consultatif note que le Ministère des communautés nationales et ethniques prend d'ores et déjà des mesures dans ce sens et que ce ministère a lancé des études visant à établir "une base de données ou une carte sociale" afin de déterminer le nombre de Rom et celui de leurs lieux d'habitation, ainsi que des statistiques sur leur situation concernant des domaines tels que l'éducation, la santé et l'emploi.

Article 5

46. Le Comité consultatif se félicite du fait que la Loi fédérale sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales, dans son article 12, envisage un soutien de l'État pour les associations créées dans l'objectif de protéger et promouvoir les cultures des minorités nationales.

47. Jusqu'à présent, ce soutien a souvent été accordé au cas par cas uniquement et il y a des différences notables entre le niveau d'implication des autorités compétentes des différentes parties de la Serbie-Monténégro. Par exemple, alors qu'en Voïvodine plusieurs initiatives lancées dans ce domaine semblent avoir bénéficié du soutien des autorités provinciales ou locales, la situation d'un certain nombre d'autres régions est semble-t-il moins encourageante, entre autres pour ce qui concerne le soutien apporté aux initiatives culturelles des Vlaques résidant dans le nord-est de la Serbie.

48. De manière plus générale, le Comité consultatif note que les personnes appartenant aux groupes qui n'ont été définis comme des minorités nationales que depuis une époque relativement récente, après l'éclatement de la Yougoslavie, par exemple les Croates et les Macédoniens, ont souvent rencontré des difficultés, dans cette situation nouvelle, pour créer leurs institutions et leurs initiatives culturelles et les faire bénéficier de l'aide nécessaire. Le Comité consultatif estime que ces difficultés méritent d'être traitées en priorité et encourage les autorités à accorder une grande attention à leurs initiatives dans le cadre de la mise en oeuvre de l'article 6 de la Convention-cadre. Les initiatives culturelles des Rom et des autres minorités nationales qui ne peuvent pas demander d'aide auprès d'un État-parent devraient aussi recevoir une attention particulière à cet égard.

49. Le Comité consultatif note que le Fonds pour la promotion du développement social, économique, culturel et général des minorités nationales, l'un des instruments susceptibles de tenir une place importante dans la mise en oeuvre de l'article 5 de la Convention-cadre, prévu dans l'article 20 de la Loi fédérale sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales, n'avait toujours pas été mis sur pied et les dispositions qui régissent les activités de ce fonds n'avaient pas été adoptées à la date de l'adoption du présent avis. S'il comprend les contraintes financières en jeu ici, le Comité consultatif considère que la mise en place de ce fonds doit être un objectif

prioritaire, en raison de l'importance qu'il revêt pour la protection des cultures des minorités nationales mais aussi pour la crédibilité de la Loi fédérale sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales et de l'engagement des autorités à ce que cette loi soit appliquée.

50. Pour ce qui concerne le soutien accordé aux initiatives culturelles des minorités nationales, le Comité consultatif considère que la participation des représentants de celles-ci au processus de la prise de décision est essentielle pour garantir que ce soutien est attribué de manière optimale. Cette approche devrait aussi se refléter dans les dispositions relatives au Fonds mentionné plus haut, y compris pour ce qui concerne sa composition, qui devrait comporter une part significative des personnes appartenant à des minorités nationales et donner un rôle clé aux Conseils des minorités nationales (voir également les commentaires relatifs à l'article 15 ci-dessous).

51. Le Comité consultatif note qu'au Monténégro certaines initiatives prometteuses ont été lancées afin de créer des mécanismes visant à soutenir les cultures des minorités nationales mais qu'elles n'ont pas été développées suivant les attentes des personnes appartenant aux minorités nationales. Le rôle du Conseil de la République pour la protection des droits des membres des communautés nationales et ethniques est communément perçu comme marginal (voir les commentaires relatifs à l'article 15 ci-dessous) et la décision de créer un centre pour la sauvegarde et la promotion des cultures des minorités nationales du Monténégro, adoptée par le Gouvernement de la République du Monténégro en juin 2001, n'a abouti à aucun résultat concret. Le Comité consultatif est par conséquent d'avis que des mécanismes plus performants devraient être mis en place au Monténégro pour soutenir les différentes cultures, éventuellement dans le cadre de la nouvelle loi qui est envisagée pour régir la protection des minorités nationales.

52. Le Comité consultatif note que lors de la conception de mesures, sur la base des résultats des recensements, visant à mettre en oeuvre l'article 5 de la Convention-cadre, les autorités devraient prendre en compte le fait que certaines personnes, en raison de persécutions passées ou d'autres facteurs, hésitent à déclarer leur appartenance à une minorité nationale. Par conséquent, le nombre réel de personnes appartenant à certaines minorités nationales est considérablement plus élevé que ne l'indiquent les chiffres du recensement.

Article 6

53. Le Comité consultatif note avec satisfaction que l'article 56 de la Charte de l'Union sur les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés civiles souligne l'importance de la promotion de la tolérance dans l'éducation et d'autres contextes. De même, il note que les autorités ont aussi à plusieurs occasions rappelé l'importance de la tolérance et du dialogue interculturel. De tels messages ont en Serbie-Monténégro une importance capitale puisque les relations interethniques y sont encore fortement marquées par les politiques agressives du régime précédent et par l'héritage des conflits qui en ont résulté (voir également Remarques générales ci-dessus). Il est essentiel que cette approche soit toujours présente dans les propos et les actions des autorités, y compris celles qui agissent au niveau local. Outre les autorités politiques, les autres acteurs concernés, tels que les institutions religieuses actives en

Serbie-Monténégro, doivent aussi adopter une position constructive afin de renforcer l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel.

54. Si la violence à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales a fortement diminué ces dernières années et si les responsables politiques actuelles ne l'approuvent plus, on signale encore des cas déconcertants d'hostilité. Les manifestations de ce type ont visé dans plusieurs cas les Rom mais aussi, parfois, les Croates et des personnes appartenant à d'autres minorités nationales. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les tensions qui subsistent dans certaines parties de Serbie-Monténégro qui ont connu des conflits récemment, notamment dans le sud de la Serbie où, malgré des efforts louables des autorités et des progrès manifestes, des incidents violents ont été signalés dernièrement. En outre, il note avec préoccupation que certaines manifestations de tension entre les Serbes et les Bosniaques – à juste titre dénoncées par les autorités – ont été signalées au Sandjak.

55. Dans ces conditions, le Comité consultatif juge extrêmement profitables les initiatives visant à promouvoir un esprit de tolérance et le dialogue interculturel telles que la campagne médiatique "Tolérance" lancée en 2001. Il convient de renforcer et développer de telles initiatives, y compris au niveau régional et local, afin d'augmenter l'intérêt et le respect du public pour la diversité de la société de la Serbie-Monténégro.

56. Le Comité consultatif note que les problèmes posés par la mise en oeuvre de l'article 6 ne concernent pas uniquement les relations entre une minorité nationale et la majorité, mais que des tensions occasionnelles existent aussi entre certaines communautés minoritaires. Par exemple, les Rom déplacés depuis le Kosovo ont en plusieurs occasions été confrontés à l'hostilité des personnes appartenant aux minorités nationales présentes sur les territoires où ils arrivaient. Il est clairement nécessaire, de l'avis du Comité consultatif, que les initiatives menées, plutôt que de se concentrer uniquement sur une seule minorité nationale, aient une portée générale et encouragent le dialogue interculturel, entre les différentes minorités comme avec la population majoritaire.

57. Le Conseil "fédéral" des minorités nationales, prévu par l'article 18 de la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales, pourrait être mis à profit pour la promotion de tels échanges et d'initiatives à caractère plus large réunissant les représentants des divers conseils des minorités nationales. Le Comité consultatif encourage par conséquent les autorités à rapidement mettre en place cette instance. Par ailleurs, les conseils locaux pour les relations interethniques, prévus dans l'article 63 de la Loi de la République de Serbie sur l'autonomie locale, pourraient devenir des instruments pour la promotion des principes énoncés dans l'article 6 de la Convention-cadre, mais cela dépendra en grande partie de la composition et des méthodes de travail de ces conseils, lesquelles seront déterminées au niveau des municipalités.

58. Le Comité consultatif insiste sur le fait que l'activité des forces de police et de maintien de l'ordre concernant les problèmes liés aux minorités nationales mérite une attention particulière. Le Comité consultatif est préoccupé par les rapports faisant état, chez certains membres des forces en question, de préjugés à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les Rom, et par la méfiance vis-à-vis

de ces autorités qui semble relativement répandue au sein de certaines minorités nationales. Il est clairement nécessaire de sensibiliser davantage les forces de l'ordre à ces questions et de veiller à ce que la discrimination ethnique et les autres problèmes auxquels sont confrontés les personnes appartenant à des minorités nationales soient traités avec plus de détermination. Le Comité consultatif se félicite à cet égard de l'information communiquée par le ministère de l'Intérieur serbe selon laquelle les nouvelles instructions de la police en matière d'éthique insistent sur les principes de non-discrimination et la protection des minorités nationales. En outre, il est impératif de garantir que la police reçoive une formation appropriée et que des dispositifs adaptés contrôlent les activités des forces de l'ordre, compte tenu notamment des allégations selon lesquelles des Rom auraient eu à subir des mauvais traitements de la part de membres des forces de l'ordre.⁷

59. Le Comité consultatif note avec satisfaction que l'introduction d'une force de police multiethnique dans le sud de la Serbie, bien qu'elle se soit heurtée à quelques difficultés, a très largement été accueillie comme une initiative positive pour les relations interethniques dans cette région. Le Comité consultatif encourage donc les autorités à envisager des mesures analogues dans les autres régions de Serbie-Monténégro concernées par ces questions (voir les commentaires relatifs à l'article 15 ci-dessous).

60. En outre, le Comité consultatif considère qu'afin de créer une atmosphère de respect mutuel et de coopération, il est essentiel de s'attaquer, à l'aide des moyens appropriés et sans retard inutile, aux pratiques passées d'hostilité et de violence à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les cas avérés de violations graves des droits de l'homme par les forces de l'ordre. Ces pratiques concernent entre autres les violences policières et autres incidents signalés visant, sous le régime de Milosevic, des personnes appartenant à la minorité bosniaque du Sandjak. De la même manière, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel pour l'application de l'article 6 de la Convention-cadre que le problème du traitement des crimes de guerre, tant par les tribunaux nationaux qu'en coopération avec le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, et la question des personnes portées disparues soient abordés par les autorités avec une efficacité de plus en plus grande.

61. Dans le domaine des médias, certaines améliorations ont semble-t-il été apportées à la manière dont sont présentées les minorités nationales, et des initiatives prometteuses visant une couverture impartiale des questions relatives aux minorités ont été menées dans une sélection des principaux médias. En dépit de cette évolution positive, plusieurs minorités nationales sont encore évoquées, dans certains médias écrits ou audiovisuels, dans des termes qui renforcent les stéréotypes négatifs existants, à un degré parfois assimilable à une incitation à la haine raciale. Le Comité consultatif note qu'il n'y a eu que peu de condamnations sur la base des dispositions de droit pénal relatives à l'incitation à la haine liée à la nationalité, la race ou la religion. Il considère que les autorités devraient accorder une attention particulière à la mise en œuvre de ces dispositions. En outre, le Comité consultatif pense que le suivi assuré localement par les ONG concernant la présentation des questions liées aux minorités joue un rôle particulièrement important pour endiguer ce phénomène.

⁷ Voir par exemple le Projet de Stratégie pour l'intégration et l'émancipation des Rom, document de réflexion, 13 décembre 2002, page 94.

62. Le rôle d'une instance légitime telle que le Conseil de la radiodiffusion est aussi essentiel pour garantir une présentation équilibrée des problèmes des minorités et le Comité consultatif regrette par conséquent que le lancement des activités de cet organe en Serbie soit continuellement repoussé. Dans le même temps, il salue le fait que la coalition d'ONG qui s'occupe de la protection des minorités nationales soit représentée au sein du Conseil de la radio et de la télévision de service public du Monténégro, conformément aux statuts de cet organe.

63. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par le phénomène de la traite des êtres humains et son impact négatif sur la protection des personnes appartenant à des minorités nationales. Bien qu'il soit difficile d'obtenir des données fiables dans ce domaine, les autorités de Serbie-Monténégro notent que les femmes Rom sont souvent touchées par ce problème et d'autres sources suggèrent que les réseaux de traite des enfants rom passent par la Serbie-Monténégro. Le Comité consultatif estime qu'il est essentiel que des mesures résolues soient prises pour prévenir de telles pratiques, pour mener des enquêtes et engager des poursuites, y compris en s'appuyant sur les dispositions de droit pénal relatives à la traite des êtres humains introduites récemment. Le Comité consultatif juge aussi indispensable de mener des initiatives visant à mieux faire connaître ces problèmes parmi les femmes Rom et les autres victimes potentielles et de protéger les victimes.

64. Le Comité consultatif est préoccupé par les actes de vandalisme commis sur des lieux de culte juifs et d'autres manifestations d'antisémitisme, signalés en Serbie-Monténégro. Le Comité consultatif se félicite du fait que les autorités ont dénoncé clairement les actes de cette nature et il leur demande de veiller tout particulièrement à la prévention de tels incidents, ainsi qu'aux enquêtes et aux poursuites les concernant.

Article 7

65. Le Comité consultatif considère que les dispositions contenues dans la Charte de l'Union sur les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés civiles constituent une base solide pour la mise en oeuvre des droits énoncés dans l'article 7. Dans le même temps, le Comité consultatif rappelle qu'il est important de veiller à ce que tout critère de citoyenneté injustifié, ou toute restriction, soit aussi éliminé des autres garanties, notamment constitutionnelles, des États constitutifs de l'Union (voir les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessus).

Article 8

66. Le Comité consultatif reconnaît que la liberté religieuse est largement garantie en Serbie-Monténégro. Il lui a cependant été signalé l'existence de différences entre les approches des diverses entités religieuses dans l'armée et d'autres domaines. Le Comité consultatif note par ailleurs que l'introduction d'un enseignement religieux facultatif dans les curriculums scolaires a créé des difficultés nouvelles, concernant notamment les personnes appartenant à de petites communautés religieuses liées à des minorités nationales, comme par exemple l'Église orthodoxe roumaine.

67. S'il reconnaît que la Convention-cadre n'exclut pas toutes les différences quant au traitement des entités religieuses, le Comité consultatif considère que lorsque de telles différences existent une attention particulière doit être accordée à la situation des personnes appartenant à des minorités nationales afin de garantir le respect à leur égard des droits énoncés dans le présent article, et des droits à l'égalité et à une protection égale devant la loi, garantis au titre de l'article 4 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif appelle les autorités à accorder une attention particulière à ces principes dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle loi sur la liberté religieuse en Serbie.

Article 9

68. Le Comité consultatif se félicite du fait que la législation de Serbie-Monténégro, y compris l'article 17 de la Loi fédérale sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales, et l'article 78 de la Loi serbe sur la radiodiffusion reflètent à plusieurs égards les principes énoncés dans l'article 9 de la Convention-cadre et contiennent des éléments qui favorisent l'accès, tant actif que passif, aux médias pour les personnes appartenant aux minorités nationales (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 6 ci-dessous concernant les organes s'occupant des questions de radiodiffusion).

69. Le Comité consultatif est cependant préoccupé par l'ambiguïté de certaines des dispositions relatives aux exigences linguistiques contenues dans la Loi sur la radiodiffusion mentionnée ci-dessus. Tandis que les programmes destinés aux minorités nationales sont expressément exclus du champ d'application de l'article 72, paragraphe 1 de cette Loi, qui prévoit l'obligation générale que les émissions soient en langue serbe ou accompagnées d'une traduction dans cette langue, la loi ne comporte pas une exemption aussi claire concernant l'obligation, énoncée dans l'article 73, paragraphe 1, que le serbe soit employé pour au minimum 50 % du temps de diffusion. Le Comité consultatif considère très problématique qu'un tel quota s'applique aux diffuseurs qui utilisent une langue minoritaire, notamment pour ce qui concerne les diffuseurs locaux et régionaux, compte tenu entre autres facteurs de l'importance numérique de la population concernée et du fait qu'elle est souvent concentrée dans une région spécifique. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif considère que les autorités devraient exclure clairement les radiodiffuseurs qui utilisent des langues minoritaires du champ d'application du quota de 50 % mentionné au paragraphe en question.

70. Pour ce qui concerne le Monténégro, l'article 3 de la loi du Monténégro sur les médias, datée de 2002, donne certaines garanties pour l'emploi des langues minoritaires et l'article 95 de la Loi du Monténégro de 2002 sur la radiodiffusion prévoit des émissions dans les langues minoritaires. Ces textes ont cependant un caractère assez général et le Comité consultatif souhaite l'introduction de garanties plus détaillées visant la mise en oeuvre de l'article 9 de la Convention-cadre, éventuellement dans le cadre de la future loi sur la protection des minorités nationales au Monténégro.

71. Concernant la situation pratique dans le domaine de la presse écrite, le Comité consultatif note que la liberté des personnes appartenant à des minorités nationales de recevoir et de communiquer des informations et des idées dans leur langue sans ingérence de la part des pouvoirs publics, après avoir rencontré de graves problèmes sous le régime de Milosevic, est aujourd'hui largement respectée en Serbie-Monténégro. Un nombre considérable de journaux et d'autres publications sont publiés dans les langues des minorités nationales – en particulier en Voïvodine – souvent avec le soutien d'organismes publics, bien que les difficultés financières constituent un obstacle majeur au développement de ce secteur.

72. À cet égard, le Comité consultatif note que certaines autorités publiques réduisent actuellement leurs activités d'édition de publications rédigées dans les langues minoritaires et qu'elles conçoivent d'autres formes de soutien. Le Comité consultatif estime important que l'accès le plus large à de telles publications soit assurés dans ce processus, de même que la qualité et la diversité de ces publications.

73. Pour ce qui concerne les médias audiovisuels, le Comité consultatif se félicite du fait que dans la pratique plusieurs diffuseurs de radio et de télévision, des secteurs privé et public, utilisent les langues minoritaires aux niveaux régional et local, bien que la pauvreté des moyens accordés, la faible capacité de transmission et d'autres difficultés persistent. Le Comité consultatif salue aussi le fait que les autorités ont au cours des dernières années résolu certains problèmes manifestes dans ce domaine, notamment en soutenant la création d'une radio albanophone dans le sud de la Serbie.

74. Le Comité consultatif note qu'un certain nombre d'autres problèmes d'accès aux médias signalés par les minorités nationales méritent une plus grande attention. Ces problèmes concernent entre autres les personnes appartenant à la minorité vlaque, qui indiquent qu'ils n'ont aucun accès régulier, passif ou actif, à une presse écrite ou à des médias audiovisuels dans leur langue dans la région du nord-est de la Serbie où leur communauté connaît ses plus fortes concentrations. Pour ce qui est des Rom, quelques initiatives louables ont été lancées dans ce domaine (notamment une Télévision rom privée) mais elles n'en sont qu'à leurs débuts et des progrès sont encore nécessaires, y compris au niveau de l'État, puisque les Rom sont une minorité nationale dispersée sur le territoire national.

75. Le Comité consultatif note que les autorités du Monténégro ont accompli des efforts importants pour assurer aux Albanais un accès satisfaisant à la radio et la télévision publiques. Toutefois, les besoins des autres minorités nationales présentes au Monténégro méritent une attention accrue dans le cadre du processus actuel de création d'un service public de radiodiffusion. Il convient par exemple de prendre en considération la proposition actuellement à l'étude d'introduire des émissions de radio en langue rom.

Article 10

76. Le Comité consultatif se félicite du fait que les articles 10 et 11 de la Loi fédérale sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales contiennent des garanties importantes qui reflètent les principes de l'article 10 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif se félicite que cette loi prévoit l'obligation d'introduire

“l’usage officiel” des langues minoritaires – c’est-à-dire l’emploi de ces langues oralement ou par écrit dans les relations avec les autorités – dans les unités d’autonomie locale où les personnes appartenant à la minorité nationale concernée représentent 15 % de la population, les municipalités pouvant décider d’appliquer cette mesure même si ce pourcentage n’est pas atteint. L’article 16 de la Loi serbe sur l’utilisation officielle de la langue et de l’alphabet contient une autre disposition importante, qui détaille les conditions dans lesquelles une langue minoritaire peut aussi être employée dans le cadre des relations avec certaines autorités dans les aires où cette langue n’est pas utilisée officiellement.

77. Dans la pratique, des efforts louables sont menés afin de permettre “l’utilisation officielle” des langues minoritaires, y compris dans le cadre des relations avec les autorités administratives. La situation à cet égard est particulièrement développée – quoique des problèmes subsistent – en Voïvodine, où les garanties ont dernièrement été étendues au croate. En outre, ces dernières années, l’utilisation officielle a été étendue et introduite, souvent à la suite de débats intenses. C’est par exemple le cas dans trois municipalités du sud de la Serbie pour l’albanais et dans les municipalités de Novi Pazar, Sjenica et Tutin pour le bosniaque.

78. Considérant que la situation juridique actuelle est relativement complexe et que les approches adoptées varient selon les localités, le Comité consultatif pense que les autorités devraient examiner la situation afin de garantir que les obligations légales mentionnées ci-dessus ont été mises en oeuvre, de fait aussi bien que de droit, dans toutes les municipalités concernées. À cet égard, il est important de garantir que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent utiliser leur langue non seulement dans les relations avec les autorités municipales, mais aussi avec toutes les autres autorités administratives situées dans les régions concernées, y compris les forces de l’ordre et autres organes des États constitutifs.

79. Le Comité consultatif a aussi été informé que dans certaines des régions pour lesquelles des garanties légales sont en vigueur, les personnes concernées semblent n’avoir que rarement recours à la possibilité d’utiliser leur langue minoritaire dans les relations avec les autorités administratives. Si de multiples facteurs peuvent expliquer cet état de choses, le Comité consultatif est d’avis que des mesures supplémentaires doivent être prises afin de mieux faire connaître aux personnes appartenant à des minorités nationales, les Bulgares et les Slovaques entre autres, leurs droits dans ce domaine.

80. Pour ce qui concerne le Monténégro, le Comité consultatif se félicite du fait que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d’utiliser leur langue dans les relations avec les autorités administratives est énoncé dans l’article 72 de la Constitution et que ce droit est dans une certaine mesure mis en oeuvre dans plusieurs régions pour les personnes appartenant à la minorité albanaise. Toutefois, compte tenu du fait que la Loi fédérale sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales, mentionnée plus haut, n’est pas appliquée par les autorités du Monténégro, il est visiblement nécessaire de prévoir d’autres garanties et de clarifier la législation concernant la mise en oeuvre de ce droit. Le Comité consultatif considère que cette question devrait être traitée en priorité par la future loi sur la protection des minorités nationales au Monténégro.

Article 11

81. Le Comité consultatif se félicite du fait que l'article 52 de la Charte de l'Union sur les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés civiles et l'article 10 de la Loi fédérale sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales garantissent le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur langue et leur alphabet en privé et en public. Le Comité consultatif est cependant préoccupé par le fait que ce droit ne se reflète pas pleinement dans la formulation des autres textes juridiques pertinents, notamment l'article 20 de la Loi serbe sur l'utilisation officielle de la langue et de l'alphabet. Aux termes de cet article, l'appellation d'une entreprise, d'une institution ou de toute autre personne morale peut s'écrire, outre la langue serbe, dans celle d'une minorité si cette langue est utilisée officiellement dans la région où l'instance possède son siège ou exerce ses activités. Le Comité consultatif considère que cette disposition est trop restrictive, dans la mesure où elle peut être interprétée comme interdisant aux personnes appartenant à des minorités nationales d'exposer à la vue du public certaines informations de caractère privé également dans une langue minoritaire non utilisée officiellement. Considérant que l'expression "de caractère privé" présente dans l'article 11 de la Convention-cadre fait référence à tout ce qui n'est pas officiel, le Comité consultatif est d'avis que le Serbie devrait modifier cette disposition afin de garantir sa compatibilité avec l'article 11 de la Convention-cadre.

82. Le Comité consultatif note que l'article 16 de la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales prévoit que les personnes appartenant aux minorités nationales ont le droit de choisir et d'utiliser leurs symboles nationaux mais que ces symboles ne peuvent être identiques à ceux d'un autre État. Le Comité consultatif reconnaît qu'il s'agit là de questions sensibles et note que la Convention-cadre n'exclut pas les restrictions concernant le fait que les minorités nationales utilisent dans des contextes officiels les symboles nationaux d'États étrangers. Pour ce qui concerne l'utilisation de tels symboles dans des contextes privés, le Comité consultatif salue les efforts accomplis par les autorités afin de garantir que les restrictions ne sont introduites que lorsqu'elles sont nécessaires à la protection d'un intérêt public légitime.

83. Le Comité consultatif note que l'article 19 de la Loi serbe sur l'utilisation officielle de la langue et de l'alphabet contient des garanties importantes et qu'on constate un certain nombre de pratiques louables concernant l'affichage public des indications topographiques dans les unités administratives-territoriales où une langue minoritaire est utilisée officiellement. Dans le même temps, des efforts supplémentaires sont nécessaires dans les faits, par exemple pour ce qui concerne les noms de rues dans les régions habitées par un nombre substantiel de Roumains, respectivement de Croates. Par ailleurs, une vigilance et une cohérence plus grandes sont nécessaires afin de garantir que parallèlement collectivités locales, les organismes des États constitutifs utilisent les langues minoritaires pour les inscriptions publiques dans les régions où vivent traditionnellement un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales lorsqu'il y a une demande suffisante.

84. Concernant le Monténégro, le Comité consultatif est d'avis qu'il faut adjoindre à la disposition générale de la Constitution des garanties supplémentaires et clarifier la législation concernant la mise en oeuvre de l'article 11 de la Convention-cadre.

Article 12

85. Le Comité consultatif note qu'il y a eu de graves manquements dans la mise en œuvre des principes de l'article 12, paragraphe 1, de la Convention-cadre en Serbie-Monténégro, mais que les autorités prennent aujourd'hui des mesures énergiques pour résoudre ces problèmes conformément à l'article 12 de la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales, à l'article 71 de la Constitution du Monténégro et aux autres dispositions pertinentes.

86. À cet égard, le Comité consultatif se réfère en particulier aux efforts menés actuellement pour améliorer, en coopération avec le Conseil des minorités nationales, les manuels d'histoire et d'autres matières qui ne contenaient jusqu'à présent que peu d'informations sur les minorités nationales et leurs cultures, et qui ont dans certains cas contribué à diffuser des stéréotypes négatifs concernant les minorités albanaise, allemande, musulmane et autres.

87. Le Comité consultatif note que la production et la commercialisation des manuels scolaires passent de plus en plus du secteur public au secteur privé. Le Comité consultatif encourage les autorités à surveiller attentivement ce processus et, le cas échéant, à prendre des mesures positives pour veiller à ce que ce processus n'affecte pas l'accès aux manuels rédigés dans les langues minoritaires ni le prix de ces ouvrages.

88. Des efforts supplémentaires sont aussi nécessaires pour régler les différents problèmes qui subsistent concernant le nombre des enseignants qualifiés. De tels problèmes ont été notamment signalés par les minorités albanaise, slovaque, roumaine et ruthène, ainsi que pour d'autres minorités nationales.

89. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par l'accès des enfants rom à l'éducation. Il estime qu'il est particulièrement alarmant que, selon une étude citée par les autorités, en Serbie les enfants rom comptent pour 50 à 80 % des élèves scolarisés dans les écoles "spéciales" destinées aux enfants présentant un handicap mental. Les élèves rom sont placés dans ces établissements lors de leur entrée à l'école primaire sur la base de tests oraux qui ne prennent pas en compte leurs besoins spécifiques, leurs caractéristiques socioculturelles ni leurs compétences linguistiques. Le Comité consultatif insiste sur le fait que la situation qui en résulte n'est pas compatible avec l'article 12, paragraphe 3 de la Convention-cadre. Néanmoins, le Comité consultatif salue le fait que les autorités reconnaissent ouvertement les manquements graves exposés dans le paragraphe précédent et que le ministère serbe de l'Éducation projette la mise au point, pour l'année scolaire 2004-2005, d'une nouvelle politique d'inscription qui sera, entre autres mesures, mieux adaptée au degré de connaissance de la langue serbe chez les enfants. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités serbes à traiter cette question en première priorité et à introduire des mesures supplémentaires afin d'intégrer dans le système scolaire général les enfants rom injustement placés dans des écoles spécialisées. En outre, il prie instamment les autorités du Monténégro à réexaminer la situation dans ce domaine et, le cas échéant, à réparer les manquements constatés.

90. Un autre problème que les autorités tentent activement de résoudre réside dans le fait que dans certaines municipalités, les mesures prises concernant les élèves rom ont conduit à la création de classes spécifiques pour les Rom. Le Comité consultatif considère que les classes spécifiques destinées à une minorité nationale en tant que telle (plutôt que, par exemple, à l'enseignement de leur culture et de ou dans leur langue) risquent de désavantager les élèves en question et de poser obstacle à la mise en oeuvre de l'article 12 et du principe du dialogue interculturel énoncé dans l'article 6 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif estime qu'il est important que les autorités poursuivent leurs efforts dans ce domaine, en consultation avec les personnes concernées, afin de permettre aux enfants rom de rester dans des classes ordinaires, et de les y encourager, en ayant à l'esprit les principes énoncés dans la Recommandation n° (2000)4 du Comité des Ministres sur l'éducation des enfants rom/tsiganes en Europe.

91. Le Comité consultatif note que les Rom sont aussi confrontés à d'autres problèmes graves en matière d'accès à l'éducation, bien que les autorités aient lancé des initiatives louables pour améliorer la situation de cette minorité, notamment la gratuité des manuels pour les élèves rom et l'introduction de mesures positives visant à faciliter l'accès des Rom à l'enseignement secondaire et supérieur. Un problème subsiste cependant : le faible taux de fréquentation scolaire et les nombreux cas d'abandon de la scolarité parmi les élèves rom (en particulier les filles) à l'école primaire. Le Comité consultatif considère que le projet de Stratégie pour l'intégration et l'émancipation des Rom contient un certain nombre d'initiatives qui, si elles sont mises en oeuvre de manière appropriée, pourraient améliorer sensiblement la situation. Le Comité consultatif se réfère en particulier aux conclusions du projet de Stratégie, selon lesquelles il conviendrait que le système éducatif reflète davantage la langue et la culture des Rom, que les stéréotypes relatifs à cette minorité soient éliminés et que les autorités prennent des mesures supplémentaires pour contrôler et soutenir, y compris auprès des parents rom, la mise en oeuvre des dispositions légales relatives à l'éducation obligatoire et à la fréquentation scolaire. Enfin, le Comité consultatif considère qu'une attention prioritaire devrait être accordée à la suppression des barrières linguistiques auxquelles sont confrontés, pour accéder à l'éducation, de nombreux Rom déplacés depuis le Kosovo ou rapatriés de l'étranger (voir les commentaires relatifs à l'article 14 ci-dessous) ainsi qu'à l'éducation préscolaire des Rom, compte tenu des résultats obtenus par les initiatives de la société civile dans ce domaine.

92. Le Comité consultatif prend note de la question controversée, affectant la mise en oeuvre de l'article 12 de la Convention-cadre, en particulier à l'égard des personnes appartenant à la minorité albanaise, des diplômes obtenus dans des établissements étrangers ou au Kosovo, et qui soit ne sont pas reconnus, soit ne le sont que tardivement. Bien que des progrès aient été enregistrés en ce qui concerne la reconnaissance des diplômes du Kosovo, le Comité consultatif estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour ce qui est des diplômes obtenus en Albanie ou dans d'autres pays étrangers, et il encourage les autorités à trouver des solutions légitimes et équilibrées, conformes aux principes de la Convention-cadre.

Article 13

93. Le Comité consultatif se félicite du fait que l'article 15 de la Loi fédérale sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales reconnaît le droit des personnes appartenant à celles-ci de créer des établissements d'enseignement, des écoles et des universités privés. Le Comité consultatif souligne cependant que ce droit devrait se refléter davantage dans les autres législations pertinentes, notamment la Loi sur l'école primaire de la République de Serbie, qui exclut pour l'instant la création d'écoles primaires privées ordinaires.

Article 14

94. Le Comité consultatif se félicite du fait que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à recevoir une éducation dans leur langue est reconnu au niveau constitutionnel en Serbie-Monténégro et que les principes de l'article 14 de la Convention-cadre sont correctement reflétés dans l'article 13 de la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales, relatif à l'enseignement des langues minoritaires, et dans la Loi sur l'école primaire de la République de Serbie. La règle principale résultant de ces différents textes est que l'enseignement dans une langue minoritaire ou bilingue est possible si 15 personnes en font la demande et qu'un tel enseignement peut aussi être organisé pour des groupes plus réduits avec l'accord du ministère de l'Éducation de Serbie.

95. Pour ce qui est de la pratique, le Comité consultatif se félicite du fait que l'enseignement est proposé dans plusieurs langues minoritaires et que de nouvelles initiatives, entre autres l'enseignement en croate, ont été mises en oeuvre ces dernières années en Voïvodine. Plusieurs régions montrent cependant des insuffisances évidentes en matière d'enseignement de certaines langues minoritaires ou dispensé dans ces langues. Le Comité consultatif note en particulier que les personnes appartenant à la minorité vlaque, dans le nord-est de la Serbie, n'ont accès à aucun enseignement de leur langue (ou dispensé dans celle-ci) dans les établissements scolaires publics. Le Comité consultatif note que les autorités invoquent une demande limitée pour ce type d'enseignement mais il considère, compte tenu du fait que les organisations représentatives de la minorité vlaque ont exprimé un intérêt manifeste pour l'enseignement de leur langue, que les autorités devraient davantage s'efforcer d'évaluer l'importance de la demande et introduire cet enseignement chaque fois que les critères fixés dans la législation nationale sont respectés.

96. Le Comité consultatif note que certains représentants de la minorité nationale bosniaque regrettent le fait qu'aucun enseignement ne soit proposé dans leur langue au sein du système éducatif public du Sandjak. S'il comprend l'importance qu'il y a à éviter toute séparation injustifiée au sein du système éducatif, et note par ailleurs que des opinions divergentes existent parmi les Bosniaques eux-mêmes concernant cette question, le Comité consultatif appelle les autorités à réexaminer la situation afin de garantir que la législation nationale en matière d'enseignement des langues minoritaires, ou dispensé dans celles-ci, est aussi pleinement appliquée pour la langue bosniaque.

97. Le Comité consultatif note que la législation serbe prévoit que lorsqu'une langue minoritaire est la langue de l'enseignement, le serbe doit néanmoins dans une certaine mesure être enseigné à tous les élèves. Le Comité consultatif considère que cette obligation est parfaitement légitime dans son principe mais il estime qu'il est important que l'enseignement de la langue serbe soit introduit d'une manière qui ne décourage pas les élèves de choisir l'enseignement dans la langue minoritaire. À cet égard, le Comité consultatif est préoccupé par les informations selon lesquelles cet enseignement de la langue serbe aurait été introduit en supplément plutôt que comme une partie des activités scolaires normales des élèves concernés. Le Comité consultatif considère que ces cours devraient faire réellement partie intégrante de l'emploi du temps ordinaire des élèves concernés et il appelle les autorités à étudier la situation et à l'améliorer le cas échéant.

98. Les personnes appartenant aux minorités nationales qui ont le serbe pour langue principale de l'enseignement ont dans certains cas pu choisir des cours optionnels sur la langue et la culture de leur minorité. Ces cours optionnels, limités le plus souvent à deux heures par semaine, sont particulièrement importants pour certaines minorités telles que les Bulgares, les Rom ou les Slovaques. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient veiller à ce que cet enseignement bénéficie du volume horaire approprié mais aussi qu'il soit suffisamment intégré dans le curriculum scolaire normal des élèves concernés.

99. Au Monténégro, la base légale relative à l'enseignement des langues minoritaires est moins développée que celle qui est applicable en Serbie. L'article 11, paragraphe 2 de la Loi générale sur l'éducation prévoit l'enseignement dans une langue minoritaire dans les municipalités où une minorité nationale constitue "une majorité ou une partie significative de la population", sans fournir de critères clairs pour la mise en oeuvre de cette disposition. Le Comité consultatif considère qu'il est nécessaire de prévoir des garanties supplémentaires et de clarifier la législation concernant la mise en oeuvre de ce principe. Dans la pratique, le Monténégro a introduit l'enseignement en langue albanaise dans plusieurs écoles mais les besoins linguistiques des autres minorités nationales, notamment les Rom, méritent aussi de recevoir une attention plus grande.

100. À cet égard, le Comité consultatif est préoccupé par les informations indiquant que de nombreux Rom déplacés depuis le Kosovo ou rapatriés de l'étranger sont confrontés à des problèmes particuliers puisque ils ont été placés dans les écoles en langue serbe sans bénéficier du soutien nécessaire et sans qu'il soit tenu compte de leur situation linguistique et de leurs besoins à cet égard. Le Comité consultatif se réfère aux estimations fournies par les autorités, selon lesquelles au Monténégro 58 % des Rom venus du Kosovo parlent albanaise, et il appelle les autorités, tant au Monténégro qu'en Serbie, à garantir que ces personnes aussi aient des possibilités adéquates de recevoir un enseignement dans leur langue.

Article 15

101. Le Comité consultatif se félicite du fait qu'un certain nombre de personnes appartenant à des minorités nationales aient obtenu des sièges lors d'élections locales et régionales, y compris en Voïvodine, et que de nets progrès aient été réalisés dernièrement dans ce domaine, par exemple pour la représentation de la minorité

albanaise dans les municipalités du sud de la Serbie. D'autres améliorations sont cependant encore nécessaires dans un certain nombre de municipalités et, à titre d'exemple, le faible taux de représentation des Rom au sein des organes élus reste un problème important.

102. Un certain nombre de personnes appartenant à des minorités nationales ont aussi été élues au sein des organes législatifs des États constitutifs de la Serbie-Monténégro. Toutefois, pour ce qui concerne le Parlement serbe, les représentants des minorités nationales s'inquiètent de ce que le seuil prévu dans la législation électorale, selon laquelle une liste doit atteindre un minimum de 5 % des suffrages exprimés dans une circonscription donnée pour pouvoir obtenir un siège au Parlement, constitue un obstacle à la poursuite des progrès dans ce domaine. Le Comité consultatif convient que ce seuil peut affecter la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans ladite assemblée et il se félicite par conséquent que le ministère des Droits de l'homme et des minorités de l'Union d'États ait créé un groupe de travail chargé d'élaborer des projets d'amendements aux lois électorales qui contiennent des dispositions défavorables aux minorités nationales et qu'une des propositions actuellement examinées envisage que ce seuil ne s'applique pas aux minorités nationales. Cependant, le Comité consultatif note que les autorités de la République de Serbie n'ont pas apporté les améliorations correspondantes sur le plan législatif, qui ne pourront donc pas être appliquées lors des prochaines élections législatives, prévues pour le 28 décembre 2003.

103. Le Comité consultatif estime qu'un des problèmes les plus sérieux pour ce qui concerne l'application de l'article 15 de la Convention-cadre est celui de la représentation des minorités nationales au sein des forces de l'ordre et du pouvoir judiciaire. En dépit d'initiatives positives, telles que l'introduction d'une force de police multiethnique dans le sud de la Serbie (voir à cet égard les commentaires relatifs à l'article 6 ci-dessus), le Comité consultatif est préoccupé par les informations selon lesquelles, dans ce domaine essentiel, les progrès sont malheureusement très lents au Sandjak et dans plusieurs autres régions. En outre, le Comité consultatif regrette que les autorités ne soient pas en mesure de fournir des données de qualité sur la situation actuelle dans ce domaine. Le Comité consultatif appelle les autorités compétentes, tant en Serbie qu'au Monténégro, à examiner et contrôler la situation plus vigoureusement et à prendre des mesures supplémentaires afin de garantir une meilleure représentation des minorités nationales, à tous les niveaux, au sein des forces de l'ordre et du pouvoir judiciaire.

104. Certaines personnes appartenant à des minorités nationales signalent des différences significatives concernant leur niveau de participation aux processus de prise de décision dans les diverses structures gouvernementales. Plusieurs représentants des minorités nationales font état d'expériences positives, en termes d'accès ou à titre consultatif, avec des organes tels que le ministère des droits de l'homme et des minorités de l'Union d'États et le secrétariat de la Province de Voïvodine pour l'administration, la réglementation et les minorités nationales. Toutefois, les autorités des États constitutifs responsables de secteurs spécifiques liés à la protection des minorités ont été perçues par beaucoup comme étant moins favorables à une participation régulière des minorités nationales à leur processus de prise de décision. Considérant que les autorités des États constitutifs sont les principales responsables de l'éducation et d'autres domaines clés de la protection des

minorités nationales, il est essentiel de garantir que les représentants de celles-ci soient de plus en plus associées à la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des activités qui les concernent.

105. En outre, le Comité consultatif note qu'à la différence de la République du Monténégro il n'existe en République de Serbie aucune autorité chargée spécifiquement de la coordination des questions relatives aux minorités. De ce fait, il peut être plus difficile pour les minorités nationales de nouer et d'entretenir des contacts avec les autorités compétentes. Le Comité consultatif encourage les autorités de la République de Serbie à s'interroger, en consultation avec le ministère des droits de l'homme et des minorités de l'Union d'Etats et les représentants des minorités nationales, l'utilité d'introduire au sein des structures gouvernementales de la République de Serbie une instance chargée de la coordination des questions relatives aux minorités.

106. Le Comité consultatif considère que parmi les initiatives récentes en matière de participation des minorités nationales à la prise de décision, l'introduction des Conseils nationaux des minorités nationales est particulièrement importante. Aux termes de l'article 19 de la Loi fédérale sur les droits et libertés des minorités nationales, ces Conseils nationaux doivent représenter les minorités nationales concernant l'utilisation officielle de la langue, l'éducation, l'information dans la langue minoritaire et la culture. Ils doivent aussi participer à la prise de décision et prendre des décisions concernant les questions liées à ces domaines. En outre, l'article 19 stipule que, lors des décisions sur ces questions, les organes du gouvernement et des collectivités locales ou territoriales doivent consulter les Conseils nationaux.

107. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les minorités nationales témoignent d'un intérêt considérable pour les Conseils nationaux ; dix minorités nationales ont déjà élu le leur et d'autres conseils sont actuellement en passe de l'être. Le Comité consultatif est d'avis que ces conseils peuvent devenir un outil essentiel pour la mise en oeuvre de l'article 15 de la Convention-cadre. Cela dépendra cependant en grande partie de la régularité et de l'étendue de l'implication, par les autorités, des représentants des conseils à la prise de décision. Des mesures positives ont déjà été adoptées afin d'associer les Conseils nationaux, par exemple pour la réforme des manuels scolaires destinés aux minorités nationales. Toutefois, le rôle exact et le domaine de compétence des conseils restent encore globalement à déterminer. Le Comité consultatif considère qu'un des lieux adéquats pour développer le rôle des conseils en général pourrait être le Conseil "fédéral" pour les minorités nationales, prévu par l'article 18 de la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales, et il encourage les autorités à remédier au retard pris dans la création de cet organe (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 6 ci-dessus).

108. La question du financement des Conseils nationaux n'a pas encore reçu de réponse satisfaisante. S'il comprend les contraintes économiques qu'entraîne ce financement, le Comité consultatif appelle les autorités à traiter cette question en priorité afin de garantir que des fonds suffisants soient accordés d'une manière qui contribue à l'indépendance de ces conseils. Dans le même temps, le Comité consultatif estime qu'il est essentiel, pour l'efficacité et la crédibilité des Conseils nationaux,

qu'ils poursuivent leurs activités d'une manière souple et équilibrée et sans politisation injustifiée. Ces objectifs devraient aussi être pris en considération dans le cadre des travaux actuels de rédaction d'une législation sur l'élection des Conseils nationaux.

109. Tout en comprenant la position privilégiée envisagée pour les Conseils nationaux en tant que partenaires des autorités, le Comité consultatif estime important que ces conseils ne soient pas perçus comme les interlocuteurs uniques et exclusifs des autorités en matière de minorités et que d'autres acteurs concernés, parmi lesquels les ONG et les associations des minorités nationales, soient aussi le cas échéant associés à la prise de décision.

110. Le Comité consultatif note qu'au Monténégro, le principal organe chargé de la protection des minorités nationales est le Conseil de la République pour la protection des droits des membres des groupes nationaux et ethniques, créé conformément à l'article 76 de la Constitution et dont la composition, aux termes de l'article 9 de la décision relative à ses compétences et à sa composition, doit refléter la "représentation de tous les groupes religieux, nationaux et ethniques". Le Comité consultatif se félicite du fait que la constitution reconnaît qu'il est nécessaire de disposer d'un organe consacré à la protection des minorités nationales. Toutefois, le Comité consultatif est conscient que l'impact réel du Conseil dans ce domaine a été largement mis en doute au sein des minorités nationales. Un certain nombre d'observateurs ont critiqué ses méthodes de travail pour avoir été inefficaces, et perçu comme marginal son rôle dans la prise de décision. Dans ce contexte, le Comité consultatif encourage les autorités, y compris dans le cadre des travaux actuels d'élaboration d'une loi sur les minorités nationales, à réviser les méthodes de travail du Conseil et à mettre en place des dispositifs plus efficaces permettant d'associer les personnes appartenant à des minorités nationales à la prise de décision dans les domaines qui les concernent.

111. Le Comité consultatif rappelle que les formes de gouvernement décentralisées ou locales représentent souvent un facteur important dans la mise en place des conditions propices à une participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans la prise de décision. Cette question revêt une importance particulière en Serbie-Monténégro, où l'intérêt excessif accordé à la centralisation sous le régime de Milosevic a nui gravement à la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les autorités actuelles ont pris certaines mesures favorables à la décentralisation, notamment l'adoption d'une législation nouvelle sur l'autonomie locale en Serbie et au Monténégro et un engagement plus grand en faveur de la décentralisation par exemple dans le domaine de l'éducation. Toutefois, le Comité consultatif considère que la protection des minorités nationales gagnerait à ce que les autorités accentuent leur action en matière de décentralisation et que ces efforts devraient aussi se refléter dans le cadre des réformes constitutionnelles en cours dans les États constitutifs.

112. Concernant la Voïvodine, l'adoption en février 2002 de la Loi sur la définition des compétences d'une Province autonome (connue sous le nom de "loi Omnibus") a aussi eu une incidence sur la protection des minorités nationales. Cette loi a restitué à la Province une autorité administrative dans un certain nombre de domaines liés aux minorités nationale et son adoption peut être considérée comme une mesure favorable à la mise en oeuvre de l'article 15 de la Convention-cadre. Dans le même temps, le

Comité consultatif est conscient que de nombreux représentants des minorités nationales affirment que la Province devrait disposer de pouvoirs plus nombreux et plus vastes, y compris dans des domaines liés à la protection des minorités. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre soigneusement en considération les positions des personnes appartenant aux minorités nationales lorsqu'elles traiteront ces questions dans le cadre de la réforme constitutionnelle et des autres processus pertinents.

113. Le Comité consultatif note avec inquiétude les insuffisances qui subsistent concernant la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie économique, et plus particulièrement leur accès au marché du travail. Le Comité consultatif reconnaît que le chômage et la faiblesse des revenus sont des problèmes qui touchent l'ensemble de la société, néanmoins ces problèmes semblent frapper plus durement les personnes appartenant à la minorité rom et à certaines autres minorités nationales. S'agissant des Albanais, des Bosniaques et des Bulgares, ces problèmes sont dus, au moins en partie, au fait qu'un grand nombre des personnes appartenant à ces minorités nationales sont concentrées dans des zones qui connaissent des difficultés économiques particulièrement sérieuses. Le Comité consultatif salue les initiatives d'ores et déjà adoptées par les autorités afin de s'attaquer à ces problèmes et considère qu'elles devraient être poursuivies activement et étendues (voir les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessus).

Article 16

114. Le Comité consultatif note que les politiques menées sous le régime de Milosevic et les conflits qui en ont résulté ont nui gravement aux principes énoncés dans l'article 16 de la Convention-cadre et modifié de manière significative les proportions des populations dans certaines régions habitées par personnes appartenant à des minorités nationales. Compte tenu de cette situation, et sachant que la situation concernant la proportion de personnes appartenant à des minorités nationales dans les diverses régions continue d'évoluer du fait des déplacements internes et d'autres facteurs, le Comité consultatif appelle les autorités à accorder une attention particulière aux principes énoncés dans l'article 16 de la Convention-cadre.

Article 17

115. Le Comité consultatif attire l'attention sur les craintes que l'entrée prochaine d'États voisins de la Serbie-Monténégro dans l'Union européenne pourrait mettre de nouveaux obstacles aux contacts transfrontaliers des Hongrois ainsi que des personnes appartenant à d'autres minorités. Le Comité consultatif soutient les efforts accomplis par la Serbie-Monténégro afin de garantir avec les États frontaliers, entre autres mesures, que les obligations de visa sont appliquées d'une manière qui n'entraîne aucune restriction injustifiée du droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et d'entretenir des contacts transfrontaliers.

Article 18

116. Le Comité consultatif se félicite du fait que la Serbie-Monténégro est partie à plusieurs traités et accords culturels bilatéraux relatifs à la protection des minorités nationales et que de tels accords ont été signés récemment avec la Roumanie et la

Hongrie. Le Comité consultatif soutient aussi les efforts menés actuellement pour conclure d'autres accords bilatéraux de ce type, notamment avec la Croatie.

Article 19

117. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

IV. PRINCIPAUX CONSTATS ET COMMENTAIRES DU COMITÉ CONSULTATIF

118. Le Comité consultatif est d'avis que les principaux constats et commentaires ci-dessous pourraient contribuer à la poursuite du dialogue entre le gouvernement et les minorités nationales, dialogue auquel le Comité consultatif est prêt à contribuer.

Concernant les remarques générales

119. Le Comité consultatif *constate* que l'Union de la Serbie-Monténégro est le résultat de changements constitutionnels fondamentaux, intervenus récemment, et qu'elle reste engagée dans un processus de réforme global, qui a aussi des répercussions sur la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* qu'il est nécessaire d'assurer une meilleure stabilité institutionnelle, y compris en accélérant le processus de réforme constitutionnelle en Serbie.

120. Le Comité consultatif *constate* qu'il y a une incertitude concernant la répartition des compétences entre les différentes structures gouvernementales et *considère* qu'il est important que des initiatives nouvelles soient mises en oeuvre afin de développer les contacts et la coopération entre les autorités dans le domaine de la protection des minorités nationales.

121. Le Comité consultatif *constate* que le statut de la législation dans ce domaine se caractérise aussi par un climat d'incertitude et des changements constants et *considère* qu'il est important que, dans le cadre des réformes menées actuellement, le niveau atteint par les droits de l'homme et des minorités ne soit pas diminué et que la nouvelle législation dans ce domaine reçoive un soutien aussi large que possible.

Concernant l'article 3

122. Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article, et *considère* que les autorités devraient examiner cette question en consultation avec les personnes concernées.

123. Le Comité consultatif *constate* qu'il y a eu des débats en Serbie-Monténégro au sujet de l'interconnexion entre certaines identités qui présentent des similitudes et *considère* que les autorités devraient poursuivre les efforts entrepris pour exclure toute tentative visant à imposer une identité donnée aux personnes concernées.

124. Le Comité consultatif *constate* que les données relatives à l'appartenance ethnique sont collectées à diverses occasions et *considère* que les autorités devraient garantir le respect du droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale, y compris dans les écoles.

Concernant l'article 4

125. Le Comité consultatif *constate* que les garanties juridiques contre la discrimination sont relativement sommaires et il *considère* qu'elles devraient être renforcées.

126. Le Comité consultatif *constate* que le problème de la discrimination de fait à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales reste réel, en particulier vis-à-vis des Rom. Il *considère* que les autorités devraient intensifier le suivi dans ce domaine et réfléchir à la mise en place de structures spécifiques pour la lutte contre la discrimination ethnique et faire figurer ces questions au premier rang des activités futures des bureaux du Médiateur.

127. Le Comité consultatif *constate* que les insuffisances concernant l'efficacité et l'indépendance du pouvoir judiciaire de Serbie-Monténégro ainsi que le fonctionnement des organes de poursuite nuisent à la mise en oeuvre de la Convention-cadre et il *considère* que ces manquements devraient être traités en priorité.

128. Le Comité consultatif *constate* que la Cour de Serbie-Monténégro n'est pas encore opérationnelle et *considère* qu'il est important que la Cour entre en activité aussi vite que possible.

129. Le Comité consultatif *constate* que les mesures positives dans le domaine de l'emploi sont importantes, en particulier pour les personnes appartenant à des minorités nationales qui ont fait l'objet dans le passé de mesures discriminatoires à cet égard. Le Comité consultatif *considère* que les mesures positives prises dans ce domaine devraient être étendues.

130. Le Comité consultatif *constate* que les autorités n'ont pas été capables de garantir une égalité pleine et effective entre la population majoritaire et les Rom et que la situation en matière de logement et de santé dans les lieux d'habitation rom non officiels, telle que la décrivent divers rapports, est alarmante et n'est pas compatible avec les principes énoncés dans l'article 4 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif *considère* que ces problèmes doivent être traités d'urgence et faire l'objet de mesures ciblées, notamment pour ce qui concerne le statut juridique de tels lieux.

131. Le Comité consultatif *constate* que les problèmes des Rom sont encore aggravés par le fait que beaucoup d'entre eux ne disposent pas de papiers d'identité et *considère* que les autorités devraient soutenir les initiatives supplémentaires visant à améliorer l'acquisition de tels documents par les Rom.

132. Le Comité consultatif *constate* que l'engagement croissant des autorités concernant les problèmes des Rom se manifeste notamment par l'initiative de créer une Stratégie globale pour l'intégration et l'émancipation des Rom, et il *considère* qu'une stratégie devrait être élaborée et adoptée de toute urgence, et qu'une telle approche stratégique devrait aussi être adoptée et mise en oeuvre par les autorités du Monténégro.

133. Le Comité consultatif constate l'existence d'écarts considérables entre les statistiques officielles actuelles du gouvernement et les estimations non officielles du nombre réel des personnes appartenant à certaines minorités nationales en Serbie-Monténégro et il considère que les autorités devraient trouver des moyens supplémentaires pour obtenir des données statistiques fiables.

Concernant l'article 5

134. Le Comité consultatif *constate* que le soutien de l'État pour les associations chargées de protéger et promouvoir les cultures des minorités nationales a souvent été accordé au cas par cas uniquement et qu'il y a des différences notables entre le niveau d'implication des autorités compétentes. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient accorder une grande attention aux initiatives des personnes appartenant aux groupes qui ne sont que depuis une époque relativement récente définis comme des minorités nationales. En outre, il *considère* que les autorités devraient poursuivre en priorité la mise en place du Fonds pour la promotion du développement social, économique, culturel et général des minorités nationales et garantir la participation des représentants de celles-ci au processus de la prise de décision dans les domaines qui les concernent.

135. Le Comité consultatif *constate* qu'au Monténégro, certaines initiatives prometteuses prises afin de créer des mécanismes de soutien pour les cultures des minorités nationales n'ont pas été développées suivant les attentes des intéressés et il *considère* que des mécanismes plus performants devraient être mis en place.

Concernant l'article 6

136. Le Comité consultatif *constate* que les relations interethniques sont encore fortement marquées par les politiques agressives du régime précédent et qu'on signale encore des cas déconcertants d'hostilité à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* que la promotion de la tolérance devrait toujours être présente dans les propos et les actions des autorités et des autres acteurs concernés et que les initiatives visant à promouvoir un esprit de tolérance et un dialogue interculturel doivent être développées, entre autres au moyen des conseils locaux pour les relations interethniques et du Conseil "fédéral" des minorités nationales.

137. Le Comité consultatif *constate* qu'il est nécessaire de garantir que les forces de l'ordre s'attaquent avec davantage de vigueur à la discrimination ethnique et aux autres problèmes auxquels sont confrontés les personnes appartenant à des minorités nationales et il *considère* que des initiatives aussi importantes que l'introduction d'une force de police multiethnique dans le sud de la Serbie devraient être étendues.

138. Le Comité consultatif *constate* qu'afin de créer une atmosphère de respect mutuel et de coopération, il est essentiel de s'attaquer, à l'aide des moyens appropriés, aux pratiques passées d'hostilité et de violence à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales et *considère* que ces questions doivent être traitées par les autorités avec une efficacité de plus en plus grande.

139. Le Comité consultatif *constate* que certains médias présentent les minorités nationales dans des termes qui renforcent les stéréotypes négatifs existants. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient accorder une attention plus grande à la mise en œuvre des dispositions relatives à l'incitation à la haine liée à la nationalité, la race ou la religion, et que le suivi assuré localement par les ONG et la mise en place

d'une instance légitime telle que le Conseil de la radiodiffusion sont aussi essentiels pour garantir une présentation équilibrée des problèmes des minorités.

140. Le Comité consultatif *constate* que la traite des êtres humains a un impact négatif sur la protection des personnes appartenant à des minorités nationales en Serbie-Monténégro et *considère* qu'il est essentiel que des mesures résolues soient prises pour empêcher de telles pratiques, pour mener des enquêtes et pour engager des poursuites, et pour mieux faire connaître ces problèmes parmi les femmes Rom et les autres victimes potentielles.

141. Le Comité consultatif *constate* que certaines manifestations d'antisémitisme ont été signalées en Serbie-Monténégro et *considère* qu'une attention particulière devrait être accordée à la prévention de tels incidents, ainsi qu'aux enquêtes et aux poursuites les concernant.

Concernant l'article 7

142. Le Comité consultatif *considère* qu'il est important de veiller à ce que toute restriction injustifiée, liée au critère de citoyenneté ou autre, soit éliminée des garanties constitutionnelles et autres des États constitutifs de l'Union ayant trait à la mise en oeuvre de l'article 7 de la Convention-cadre.

Concernant l'article 8

143. Le Comité consultatif *constate* qu'il est fait état de différences de traitement entre les religions dans l'armée et d'autres domaines, et il *considère* que lorsque de telles différences existent une attention particulière doit être accordée à la situation des personnes appartenant à des minorités nationales.

Concernant l'article 9

144. Le Comité consultatif *constate* l'ambiguïté de certaines des dispositions relatives aux langues contenues dans la Loi serbe sur la radiodiffusion et *considère* que les autorités devraient exclure plus clairement l'application de quotas linguistiques injustifiés aux émissions diffusées dans des langues minoritaires.

145. Le Comité consultatif *constate* que la législation du Monténégro concernant les émissions diffusées dans des langues minoritaires a un caractère relativement général et il *considère* que des garanties plus détaillées visant la mise en oeuvre de l'article 9 de la Convention-cadre devraient être introduites.

146. Le Comité consultatif *constate* que des problèmes d'accès aux médias signalés par certaines minorités nationales, telles que les Vlaques et les Rom, subsistent et qu'ils méritent une plus grande attention.

Concernant l'article 10

147. Le Comité consultatif *constate* que la situation juridique actuelle, concernant la mise en oeuvre de l'article 10 de la Convention-cadre, est relativement complexe et il *considère* que les autorités devraient examiner la situation afin de garantir que les

obligations légales pertinentes ont été mises en œuvre dans toutes les municipalités concernées.

148. Le Comité consultatif *constate* qu'il est nécessaire de prévoir des garanties supplémentaires et davantage de clarté dans la législation du Monténégro concernant la mise en œuvre du droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur langue dans les relations avec les autorités administratives et il *considère* que cette question devrait être abordée dans le cadre de la future loi sur la protection des minorités nationales.

Concernant l'article 11

149. Le Comité consultatif *constate* que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur langue et leur alphabet en privé et en public ne se reflète pas pleinement dans toutes les dispositions de la Loi serbe sur l'utilisation officielle de la langue et de l'alphabet et il *considère* que les autorités devraient garantir la compatibilité de cette loi avec l'article 11 de la Convention-cadre.

150. Le Comité consultatif *constate* que des efforts supplémentaires sont nécessaires dans la pratique afin de mettre en œuvre les garanties relatives à l'affichage public des indications topographiques.

151. Le Comité consultatif *constate*, concernant le Monténégro, qu'il est nécessaire d'ajouter à la disposition générale de la Constitution des garanties supplémentaires et de clarifier la législation concernant la mise en œuvre de l'article 11 de la Convention-cadre.

Concernant l'article 12

152. Le Comité consultatif *constate* que la production et la commercialisation des manuels scolaires passent de plus en plus du secteur public au secteur privé et *considère* que les autorités devraient veiller à ce que ce processus n'affecte pas l'accès aux manuels rédigés dans les langues minoritaires ni le prix de ces ouvrages.

153. Le Comité consultatif *constate* que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour régler les divers problèmes qui subsistent concernant le nombre des enseignants qualifiés.

154. Le Comité consultatif *constate* qu'en Serbie les élèves Rom sont souvent placés dans des "écoles spéciales" destinées aux enfants présentant un handicap mental, sur la base de tests qui ne prennent pas en compte les besoins ni la culture des Rom. Le Comité consultatif *constate* que la situation qui en résulte n'est pas compatible avec l'article 12, paragraphe 3 de la Convention-cadre et *considère* que les autorités devraient attacher une priorité particulière à la poursuite des plans visant à traiter cette question.

155. Le Comité consultatif *constate* que dans certaines municipalités des classes spécifiques ont été créées pour les Rom et *considère* que les autorités devraient poursuivre leurs efforts dans ce domaine pour permettre aux enfants rom de rester dans des classes ordinaires et pour les y encourager.

156. Le Comité consultatif *constate* que le faible taux de fréquentation scolaire et les nombreux cas d'abandon de la scolarité sont un problème parmi les élèves rom, et *considère* que le projet de Stratégie pour l'intégration et l'émancipation des Rom contient un certain nombre d'initiatives qui pourraient améliorer sensiblement la situation.

157. Le Comité consultatif *constate* que le fait que certains diplômes obtenus dans des établissements situés à l'étranger ou au Kosovo ne sont pas reconnus, ou ne le sont que tardivement, a fait l'objet de controverses. Il *considère* que les autorités devraient trouver des solutions légitimes et équilibrées à ces problèmes.

Concernant l'article 13

158. Le Comité consultatif *constate* que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de créer des établissements d'enseignement, des écoles et des universités privés devrait se refléter davantage dans la Loi sur l'école primaire de la République de Serbie et il *considère* que les autorités devraient examiner cette question.

Concernant l'article 14

159. Le Comité consultatif *constate* qu'il existe des insuffisances dans plusieurs régions en matière d'enseignement de certaines langues minoritaires ou dispensé dans ces langues et *considère* que les autorités devraient davantage s'efforcer d'évaluer l'importance de la demande et réexaminer la situation afin de garantir que la législation nationale en matière d'enseignement des ou dans les langues minoritaires est pleinement appliquée.

160. Le Comité consultatif *constate* que l'enseignement de la langue serbe est, d'après certaines sources, introduit en supplément des activités scolaires normales des élèves qui reçoivent leur instruction dans une langue minoritaire. Le Comité consultatif *considère* que cet enseignement devrait faire réellement partie intégrante de l'emploi du temps ordinaire des élèves concernés et que les autorités devraient réexaminer la situation et l'améliorer là où cela s'avère nécessaire.

161. Le Comité consultatif *constate* que les cours optionnels portant sur une langue et une culture minoritaires sont particulièrement importants pour certaines minorités nationales et *considère* que les autorités devraient veiller à ce que cet enseignement bénéficie du volume horaire approprié et soit intégré dans le curriculum scolaire normal.

162. Le Comité consultatif *constate* qu'au Monténégro, la base juridique concernant l'enseignement des langues minoritaires est moins développée et *considère* qu'il est nécessaire de prévoir des garanties supplémentaires et de clarifier la législation dans ce domaine.

163. Le Comité consultatif *constate* que d'après certaines sources, de nombreux Rom, déplacés et rapatriés, sont confrontés à des problèmes particuliers puisque ils ont été placés dans les écoles en langue serbe sans bénéficier du soutien nécessaire et sans

qu'il soit suffisamment tenu compte de leur situation linguistique et de leurs besoins. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient garantir que ces personnes ont des possibilités appropriées pour recevoir un enseignement dans leur langue.

Concernant l'article 15

164. Le Comité consultatif constate que d'autres améliorations sont encore nécessaires dans un certain nombre de municipalités en termes de représentation des minorités nationales au sein des organes élus et que, pour ce qui concerne le Parlement serbe, les représentants des minorités nationales s'inquiètent de ce que le seuil de 5 % prévu dans la législation électorale constitue un obstacle à la poursuite des progrès dans ce domaine. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient traiter le problème de la législation électorale en priorité, compte tenu de l'imminence des élections législatives en Serbie.

165. Le Comité consultatif constate qu'un des problèmes les plus préoccupants est celui de la représentation des minorités nationales au sein des forces de l'ordre et du pouvoir judiciaire et il considère que les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires afin de garantir une meilleure représentation des minorités nationales dans ces domaines.

166. Le Comité consultatif constate que les personnes appartenant à des minorités nationales signalent des différences significatives concernant leur participation aux processus de prise de décision par les diverses structures gouvernementales et considère qu'il est essentiel de garantir que ces personnes soient de plus en plus associées aux activités pertinentes des autorités des États constitutifs, de même que d'étudier l'utilité de l'éventuelle création, au sein des structures gouvernementales de la République de Serbie, d'une instance chargée de la coordination des questions relatives aux minorités.

167. Le Comité consultatif constate que le rôle exact et le domaine de compétence des Conseils nationaux des minorités restent encore à déterminer et considère que les autorités devraient remédier au retard pris dans la création du Conseil "fédéral" pour les minorités nationales et traiter en priorité la question du financement des Conseils nationaux.

168. Le Comité consultatif constate qu'au Monténégro l'impact réel du Conseil de la République pour la protection des droits des membres des groupes nationaux et ethniques a été largement mis en doute au sein des minorités nationales et considère que les autorités devraient mettre en place des dispositifs plus efficaces permettant d'associer les personnes appartenant aux minorités nationales à la prise de décision dans les domaines qui les concernent.

169. Le Comité consultatif *constate* que la protection des minorités nationales gagnerait à ce que les autorités accentuent leur action en matière de décentralisation et *considère* que ces efforts devraient aussi se refléter dans le cadre des réformes constitutionnelles en cours.

170. Le Comité consultatif *constate* que des déficiences subsistent concernant la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie économique et il *considère* que les initiatives visant à s'attaquer à ces problèmes devraient être poursuivies activement et étendues.

V. REMARQUES CONCLUSIVES

171. Le Comité consultatif considère que les remarques conclusives ci-dessous reflètent l'essentiel du présent avis et que, de ce fait, elles pourraient servir de base pour les conclusions et recommandations correspondantes qui seront adoptées par le Comité des Ministres.

172. Le Comité consultatif note avec satisfaction que, alors que les structures constitutionnelles ont subi des changements fondamentaux, les autorités de Serbie-Monténégro ont pris des mesures résolues visant à protéger les minorités nationales dans des domaines tels que l'éducation et les droits linguistiques. Le Comité consultatif se félicite en particulier de l'adoption de la Charte de l'Union sur les droits de l'homme, les droits des minorités et les libertés civiles ainsi que de la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales, qui constitue une base solide pour la mise en oeuvre de la Convention-cadre et contient des innovations prometteuses telles que les Conseils nationaux des minorités nationales. En outre, il prend acte de l'engagement du Ministère des droits de l'homme et des minorités concernant la mise en oeuvre de ces textes législatifs.

173. Dans le même temps, le Comité consultatif note qu'un certain nombre d'insuffisances subsistent. Il est par exemple nécessaire de clarifier le statut juridique de la législation relative aux minorités nationales adoptée par les autorités fédérales précédentes. Au Monténégro, les autorités devraient achever les travaux visant à accompagner les dispositions constitutionnelles concernées de garanties juridiques plus détaillées pour la protection des minorités nationales, en accordant une attention particulière à l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives et dans les médias, ainsi qu'à l'enseignement des ou dans les langues minoritaires.

174. Le Comité consultatif considère que les principaux problèmes concernant la protection des minorités nationales en Serbie-Monténégro ont trait à l'application concrète des normes en pratique. Cette application est parfois entravée par le degré limité de coopération entre les autorités compétentes au niveau de l'Union et de ses États constitutifs et le manque de clarté concernant leurs compétences respectives. Des solutions à ces problèmes doivent être recherchées, y compris à travers une meilleure collaboration des autorités du Monténégro et l'accélération de la réforme constitutionnelle et de la stabilisation des institutions de Serbie.

175. En outre, les relations interethniques restent profondément affectées, aujourd'hui encore, par les politiques agressives du régime précédent et l'héritage des conflits qui en ont résulté. En dépit de progrès sensibles, on signale encore des cas de tensions interethniques et les efforts accomplis pour renforcer la tolérance et la confiance, avec des résultats notables par exemple en ce qui concerne la minorité

albanaise du sud de la Serbie, doivent être poursuivis et étendus. Par ailleurs, le Comité consultatif estime que la protection des minorités nationales devrait bénéficier d'une attention accrue de la part des forces de l'ordre et que la représentation des Bosniaques et d'autres minorités nationales au sein de ces forces et du pouvoir judiciaire devrait être renforcée.

176. Le Comité consultatif considère que des mesures législatives aussi bien que pratiques sont nécessaires pour améliorer la mise en oeuvre des principes de non-discrimination et d'égalité pleine et effective. À cet égard, les graves difficultés rencontrées par les Rom, notamment ceux qui ont été déplacés, méritent d'être traitées de toute urgence, y compris au moyen de l'adoption et de la mise en oeuvre d'une stratégie d'intégration pour les Rom. Ces difficultés sont particulièrement évidentes dans des domaines tels que la santé, le logement et l'emploi ainsi que dans l'enseignement, où il convient de traiter comme première priorité le problème du placement injustifié d'enfants rom dans des écoles pour les personnes présentant un handicap mental.

177. Le Comité consultatif note une grande disparité entre les régions concernant les actions menées pour protéger les langues et les cultures des minorités nationales. Alors qu'on recense en Voïvodine nombre d'initiatives louables, la situation est nettement moins développée, par exemple, pour ce qui concerne la protection de la minorité vlaque dans le nord-est de la Serbie. Le Comité consultatif estime que les autorités devraient envisager un suivi plus étroit de la situation ainsi que d'autres mesures visant à assurer l'application homogène de la législation, y compris les dispositions pertinentes de la Loi fédérale sur la protection des droits et libertés des minorités nationales.