



Strasbourg, le 7 avril 2014

Public
ACFC/OP/III(2013)003

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

Troisième Avis sur la Bosnie-Herzégovine adopté le 7 mars 2013

RÉSUMÉ

Des lois relatives aux minorités nationales sont désormais en vigueur au niveau de l'Etat et des entités et dans certains cantons. Cependant, la mise en œuvre de ces lois reste insuffisante, surtout dans les domaines de la culture et de l'éducation et s'agissant de la mise en place de mécanismes de consultation et de participation effectives ; elle est entravée par un manque de coordination des autorités concernées ainsi que par des seuils élevés appliqués à l'exercice de certains droits. En outre, étant donné que la Constitution de l'Etat n'a toujours pas été modifiée, les personnes appartenant aux minorités nationales, ainsi que d'autres personnes qui ne s'identifient pas comme appartenant à l'un des trois peuples constitutifs, sont toujours privées de la possibilité d'accéder à certaines fonctions politiques au niveau de l'Etat.

Le recensement de 1991 sert toujours de base à de nombreuses décisions concernant les minorités nationales bien qu'il ne corresponde plus aux réalités d'aujourd'hui en Bosnie-Herzégovine. Le nouveau recensement prévu pour octobre 2013 devrait certes fournir des données utiles sur la composition de la société bosnienne actuelle, mais il est essentiel que les questions concernant l'appartenance ethnique, la religion et la langue soient formulées de telle sorte qu'elles garantissent le plein respect du principe d'identification libre et facultative et permettent clairement d'exprimer des appartenances multiples.

Les questions relatives à l'appartenance ethnique continuent de créer des clivages en Bosnie-Herzégovine. Les débats politiques sont toujours dominés par les relations entre les peuples constitutifs et les responsables politiques adoptent souvent des positions de nature à semer la division qui sont relayées et amplifiées par les médias.

La ségrégation persistante dans l'éducation constitue une violation des droits des enfants concernés et exacerbe les messages négatifs qu'ils reçoivent. Le recours à des programmes « nationaux » distincts pour l'enseignement de l'histoire, de la géographie et de la religion nuit également au dialogue et aux relations entre les enfants.

S'il est vrai que des progrès ont été réalisés pour faire en sorte que les Roms aient des papiers d'identité, ils continuent d'être touchés par des taux de chômage élevés, d'être exclus de l'accès à l'assurance sociale, de connaître des problèmes sur le plan sanitaire et de vivre dans des conditions déplorable. Les enfants roms font également face à des inégalités persistantes pour ce qui est de l'accès à l'éducation.

Questions nécessitant une action immédiate

- **Lors du prochain recensement, rendre facultatives toutes les questions relatives à l'appartenance ethnique ou nationale ; veiller, en concertation avec les minorités nationales, à ce que les possibilités d'identification permettent clairement d'exprimer des appartenances multiples et de s'identifier à des groupes autres que l'un des peuples constitutifs ou qu'une minorité nationale ; prendre des mesures pour sensibiliser les personnes appartenant aux minorités nationales avant le recensement et poursuivre les efforts pour assurer leur participation effective au processus de recensement ;**
- **Adopter rapidement des amendements – et en temps voulu pour qu'ils s'appliquent aux élections de 2014 – en vue de modifier la Constitution et d'autres dispositions juridiques pertinentes afin d'éliminer l'exclusion des « Autres », y compris les personnes appartenant aux minorités nationales, de l'accès à la fonction présidentielle et à celle de membre de la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine, en adoptant une approche qui valorise la participation de tous sans renforcer davantage les clivages et en veillant à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales participent directement à ce processus et soient suffisamment consultées ;**
- **Prendre en priorité toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à la ségrégation dans l'éducation, notamment en multipliant les efforts pour supprimer tous les cas restants de « deux écoles sous un même toit » et les remplacer par une éducation intégrée, mais également en s'employant à éviter la création d'écoles monoethniques dans des zones habitées par une population mixte, en s'inspirant dans ce contexte des expériences d'éducation intégrée menées avec succès ;**
- **Veiller à ce que l'actuel programme de tronc commun soit appliqué dans toutes les écoles de Bosnie-Herzégovine et faire en sorte qu'il comprenne l'histoire, la géographie et la religion ; introduire un enseignement inclusif et multidimensionnel de ces matières ;**

➤ **Veiller au financement et à l'évaluation appropriés de la mise en œuvre du Plan d'action sur les besoins en matière d'éducation des Roms et des personnes appartenant aux autres minorités nationales ; faire en sorte que les enfants roms ne se voient pas refuser l'accès à l'école faute de papiers d'identité ; renforcer les pratiques visant à consolider le lien entre les familles roms et les écoles ; prendre des mesures résolues pour améliorer la mise en œuvre des Plans d'action sur l'emploi, la santé et le logement des Roms et remédier à la situation des Roms qui vivent dans des campements non officiellement autorisés.**

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS.....	6
Procédure de suivi.....	6
Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi.....	6
Cadre institutionnel et législatif.....	7
Egalité et protection contre la discrimination.....	7
Relations intercommunautaires.....	8
Informations et données sur les personnes appartenant aux minorités nationales.....	8
La situation des Roms.....	9
Visibilité des langues et des cultures des minorités nationales.....	9
Enseignement des ou dans les langues minoritaires.....	10
Participation.....	10
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	11
Article 3 de la Convention-cadre.....	11
Article 4 de la Convention-cadre.....	16
Article 5 de la Convention-cadre.....	22
Article 6 de la Convention-cadre.....	26
Article 9 de la Convention-cadre.....	29
Article 10 de la Convention-cadre.....	31
Article 11 de la Convention-cadre.....	32
Article 12 de la Convention-cadre.....	33
Article 14 de la Convention-cadre.....	38
Article 15 de la Convention-cadre.....	39
Article 17 de la Convention-cadre.....	46
Article 18 de la Convention-cadre.....	47
III. CONCLUSIONS.....	48
Evolutions positives au terme des deux cycles de suivi.....	48
Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi.....	49
Questions nécessitant une action immédiate.....	51
Autres recommandations.....	51

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

TROISIÈME AVIS SUR LA BOSNIE-HERZÉGOVINE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis sur la Bosnie-Herzégovine conformément à l'article 26, paragraphe 1 de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le rapport étatique (ci-après le rapport étatique), reçu le 22 mai 2012, et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales, au cours de sa visite à Sarajevo, Tuzla, Brčko et Banja Luka, du 5 au 9 novembre 2012.
2. La section I ci-après présente les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Bosnie-Herzégovine. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant à la section II, consacrée aux dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux sections font fréquemment référence aux suites données aux constats formulés dans le cadre du suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans les premier et deuxième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, adoptés respectivement le 27 mai 2004 et le 9 octobre 2008, ainsi que dans les Résolutions correspondantes du Comité des Ministres, adoptées le 11 mai 2005 et le 9 décembre 2009.
4. Les conclusions de la section III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à la Bosnie-Herzégovine.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités de la Bosnie-Herzégovine, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés. Le Comité consultatif souhaite également porter à l'attention des Etats parties que, le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles pour la publication des avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, destinées à accroître la transparence et à mettre rapidement à la disposition de toutes les parties concernées les informations sur les constats et conclusions (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97)10 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

6. La Bosnie-Herzégovine a maintenu son approche constructive de la procédure de suivi de la Convention-cadre. En juin 2011, les autorités ont organisé à Sarajevo un séminaire sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, auquel ont participé des représentants des minorités nationales et du Comité consultatif. Le deuxième Avis du Comité consultatif et la Résolution du Comité des Ministres ont été traduits dans l'une des langues du pays. Le Comité consultatif note cependant avec regret que la Bosnie-Herzégovine n'a toujours pas proposé d'experts pouvant être élus au titre de la Bosnie-Herzégovine sur la liste des experts éligibles au Comité consultatif.

7. Le Comité consultatif regrette également que le Rapport étatique ait été soumis avec près d'un an de retard. Il note avec intérêt que pour préparer ce rapport, les autorités ont consulté différentes institutions compétentes au niveau de l'Etat, des entités et des cantons, ainsi que des municipalités où des communautés minoritaires importantes ont été recensées en 1991. Des organismes non gouvernementaux œuvrant dans le domaine de la protection des minorités ont également été consultés. Le Comité consultatif, tout en se félicitant de la participation d'un grand nombre d'acteurs à l'élaboration du rapport, relève que les institutions concernées ne semblent pas toutes avoir apporté leur contribution. Il souligne combien il est important de veiller à ce que les autorités concernées au niveau de l'Etat, des entités, des cantons et des municipalités participent réellement à la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales lors des cycles de suivi ultérieurs et à ce que leurs activités dans ce domaine soient bien coordonnées.

Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi

8. Le Comité consultatif constate que des progrès considérables ont été accomplis pour ce qui est de promulguer une législation relative à la protection des minorités nationales aux différents niveaux de compétence en Bosnie-Herzégovine. Des lois relatives à la protection des minorités nationales sont désormais en vigueur au niveau de l'Etat et des entités, et la promulgation d'une législation cantonale en la matière est également en bonne voie ; certaines villes et certains cantons déploient aussi des efforts particuliers pour soutenir les activités culturelles des minorités nationales. Cependant, la mise en œuvre des droits des minorités nationales est entravée par le manque de coordination des autorités concernées aux différents niveaux, nombreuses d'entre elles n'ayant pas un grand sens des responsabilités pour ce qui est de promouvoir les droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Etant donné que des seuils élevés doivent être atteints pour imposer toute obligation aux autorités locales concernant la mise en œuvre de certains droits des minorités, l'exercice de ces droits dépend essentiellement de la volonté politique des autorités dans les zones de résidence des minorités nationales. Bien que l'on puisse se féliciter de la mise en place d'organes de consultation pour les minorités nationales au niveau de l'Etat et des entités et dans certains cantons, des problèmes dans les procédures de nomination et le peu d'intérêt que montrent les interlocuteurs parlementaires pour les travaux de ces organes limitent la capacité de ces derniers à influencer sur les affaires des minorités nationales.

9. D'une manière générale, les besoins des personnes appartenant aux minorités nationales se voient accorder peu d'importance dans l'élaboration des politiques. Cela est en grande partie dû au fait que les responsables politiques ont toujours fortement tendance à opposer les intérêts des différents peuples constitutifs¹ plutôt que de s'employer à promouvoir les intérêts communs de tous les citoyens. Cette approche constitue un obstacle aux efforts entrepris pour construire une identité civique commune², va directement à l'encontre du principe de promotion du respect et de la compréhension mutuels et de la coopération qui est au cœur des dispositions de la Convention-cadre, porte préjudice à tous les citoyens et sape les efforts réalisés pour améliorer la situation des personnes appartenant aux minorités nationales.

Cadre institutionnel et législatif

10. Les Constitutions de l'Etat et des entités n'ayant toujours pas été modifiées, les personnes appartenant aux minorités nationales, ainsi que d'autres personnes qui ne s'identifient pas comme appartenant à l'un des trois peuples constitutifs, sont toujours privées de la possibilité d'accéder à certaines fonctions politiques. Les conditions de répartition ethnique énoncées dans les Constitutions des entités concernant l'attribution d'un certain nombre d'autres fonctions politiques laissent également peu de place à une participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales.

11. Après la promulgation de lois sur les minorités nationales au niveau de l'Etat et des entités, les cantons de Sarajevo et de Tuzla ont adopté de nouvelles lois en la matière. Cependant, l'application de toutes ces lois reste insuffisante, surtout en ce qui concerne le soutien à l'éducation et aux cultures des minorités nationales et la mise en place de mécanismes de consultation et de participation effectives.

12. Les problèmes de coordination et de clarté dans la répartition des compétences entre l'Etat, les entités, les cantons et les municipalités sur des questions concernant les minorités nationales se traduisent par un faible sens des responsabilités de la part de nombreuses autorités vis-à-vis de la protection des minorités nationales, et créent des difficultés en ce qui concerne l'égalité de traitement des personnes appartenant aux minorités nationales à travers le pays. Compte tenu de la structure institutionnelle complexe de la Bosnie-Herzégovine, il est particulièrement important d'améliorer la coordination et la clarté dans ce domaine.

Egalité et protection contre la discrimination

13. La législation complète contre la discrimination introduite avec la promulgation en 2009 de la loi relative à la prévention de toutes les formes de discrimination est bien accueillie, même si le grand public ne semble pas encore bien mesurer l'importance de cette législation et des recours qu'elle prévoit en cas de discrimination. En outre, du fait de l'absence d'une approche complète et systématique des cas susceptibles d'impliquer une discrimination, la discrimination directe, et surtout indirecte, risque de ne pas être suffisamment prise en considération.

14. Les Constitutions de la Bosnie-Herzégovine et des entités établissent toujours une distinction entre les Bosniaques, les Croates et les Serbes, en tant que peuples constitutifs, et les

¹ Le préambule de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine mentionne comme peuples constitutifs les Bosniaques, les Croates et les Serbes et établit une distinction entre les peuples constitutifs et ce qu'il convient d'appeler les « Autres ».

² Voir également dans ce contexte le paragraphe 7 de la Recommandation 1735 (2006) adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 26 janvier 2006.

« Autres ». Cette distinction est extrêmement problématique. Le terme « Autres » est ambigu en ce sens qu'il désigne à la fois les personnes appartenant aux minorités nationales et les personnes qui n'appartiennent ni à une minorité nationale ni ne s'identifient comme appartenant à l'un des trois peuples constitutifs, sans reconnaître explicitement l'existence d'aucune de ces deux catégories. Il est en outre perçu par les personnes qu'il désigne comme étant offensant et les plaçant dans une situation inférieure à celle des peuples constitutifs.

Relations intercommunautaires

15. Les questions liées à l'appartenance ethnique continuent de créer des clivages en Bosnie-Herzégovine, et les responsables politiques font peu d'efforts pour encourager un sentiment d'appartenance commune ou une identité civique partagée. Néanmoins, le recensement pilote semble faire apparaître certains signes encourageants montrant que la population générale ferait preuve d'une plus grande ouverture d'esprit que les responsables politiques qui sont nombreux à se mettre des œillères.

16. Alors que les agressions physiques contre des réfugiés appartenant à des minorités ont diminué ces dernières années, des sites et des biens religieux ont été la cible de nombreuses attaques. En outre, les débats politiques continuent d'être dominés par des questions concernant les relations entre les trois peuples constitutifs, les responsables politiques adoptant souvent des positions de nature à semer la division, positions qui sont relayées et amplifiées par les principaux médias.

17. Pour les enfants, ces messages négatifs sont exacerbés par la ségrégation dans les écoles, présente du fait du maintien du système des « deux écoles sous un même toit » et par la tendance de plus en plus prononcée à créer des écoles monoethniques. Même si l'on connaît bien les raisons qui ont amené les autorités à introduire ce système dans le contexte après-guerre de la Bosnie-Herzégovine, son maintien en place ne peut être justifié sur le long terme et va directement à l'encontre de la promotion de l'esprit de tolérance, de compréhension mutuelle et de coopération qui est au cœur de la Convention-cadre. L'amalgame entre religion et appartenance ethnique et son instrumentalisation dans les débats publics ainsi que dans les écoles a également pour effet de perpétuer les clivages dans la société bosnienne.

Informations et données sur les personnes appartenant aux minorités nationales

18. Le dernier recensement, réalisé en 1991, sert toujours de base à de nombreuses décisions concernant les minorités nationales bien qu'il ne corresponde plus aux réalités d'aujourd'hui en Bosnie-Herzégovine. Alors que des efforts louables ont été réalisés en 2009 pour se faire une idée plus précise de l'importance de la communauté rom et de sa situation, dans certaines régions du pays une proportion élevée de ménages roms ne souhaitaient pas être recensés et aucun effort n'a été fait pour évaluer le nombre et les besoins des autres minorités nationales dans le pays. D'une manière générale, le manque d'informations fiables et actualisées rend la prise de décisions concernant les minorités nationales pour le moins aléatoire ; les données collectées dans le cadre d'études indépendantes devraient être davantage utilisées pour prendre des mesures ciblées visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales.

19. Le recensement retardé qui est désormais prévu pour octobre 2013 devrait permettre de recueillir des données utiles et actualisées sur la composition de la société bosnienne d'aujourd'hui. Cependant, il est essentiel que les questions contenues dans le formulaire de

recensement concernant l'appartenance ethnique, la religion et la langue soient formulées, en concertation avec les représentants des minorités nationales, de telle sorte qu'elles garantissent le plein respect du principe d'identification libre et facultative et qu'elles permettent clairement d'exprimer des appartenances multiples. Des efforts concertés doivent également être entrepris pour faire participer les minorités nationales à la préparation et à l'organisation du recensement.

La situation des Roms

20. Un travail considérable a été entrepris ces dernières années pour faire en sorte que les Roms aient des papiers d'identité, et des progrès encourageants ont été réalisés dans ce domaine. Cependant, faute d'un système gratuit et universel, il existe toujours un certain nombre d'obstacles à l'enregistrement des naissances, en particulier pour les Roms, et l'absence de papiers d'identité est toujours citée comme étant l'une des principales causes du défaut d'accès de la population rom à d'autres droits.

21. Dans le cadre de la participation de la Bosnie-Herzégovine à la Décennie pour l'intégration des Roms, les autorités ont adopté des plans d'action pour les Roms dans les domaines de la santé, de l'emploi et du logement. Ces plans comprennent un ensemble de mesures positives destinées à mettre fin aux inégalités vécues par les Roms dans ces domaines. Cependant, de graves lacunes au niveau de la conception et de l'application de ces mesures réduisent leur efficacité, et les Roms continuent d'être touchés par des taux de chômage élevés, d'être exclus de l'accès à l'assurance sociale, de connaître des problèmes sur le plan sanitaire et de vivre dans des conditions déplorables. Les enfants roms font également face à des inégalités persistantes en ce qui concerne l'accès à l'éducation, avec de faibles taux de scolarisation et des taux élevés d'illettrisme et d'abandon scolaire. Bien qu'un certain nombre de mesures aient été mises en place pour améliorer l'accès des enfants roms à l'école, elles restent insuffisantes et leur succès dépend en grande partie des niveaux d'engagement et de confiance qu'elles génèrent.

22. Les préjugés contre les Roms persistent également. Ils contribuent à exacerber les problèmes auxquels ils sont confrontés pour accéder aux droits sociaux, certains Roms ayant signalé que des soins médicaux leur avaient été refusés, même dans des situations d'urgence, au motif de leur origine ethnique.

Visibilité des langues et des cultures des minorités nationales

23. Dans les sphères politiques, les minorités nationales continuent d'être écartées des débats publics car une grande importance est accordée à la situation des peuples constitutifs. Les minorités sont également peu visibles dans les principaux médias, malgré les dispositions législatives exigeant des diffuseurs qu'ils incluent dans leurs grilles de diffusion des programmes spécifiques destinés aux minorités nationales et qu'ils consacrent une partie de leurs programmes hebdomadaires à des questions ayant trait aux minorités nationales. La possibilité de créer une station de radio destinée aux personnes appartenant à des minorités nationales n'a pas été saisie. En outre, le soutien des activités culturelles des associations et organisations de minorités nationales reste limité et ponctuel.

24. Les seuils fixés dans les dispositions de la loi étatique relative aux minorités nationales régissant l'usage des langues minoritaires nationales dans les relations avec les autorités municipales et pour la présentation d'indications topographiques demeurent élevés, les autorités municipales n'étant soumises à aucune obligation, à moins qu'une minorité nationale ne

constitue une majorité absolue ou relative de la population en question. En outre, la loi étatique ne comprend aucune disposition prévoyant la possibilité pour les municipalités de choisir d'autoriser l'usage des langues minoritaires nationales aux fins susmentionnées si au moins un tiers de la population concernée n'appartient pas à une minorité nationale. Bien que les lois des entités soient plus souples à cet égard, jusqu'à présent aucune municipalité n'a pris de mesures visant à permettre l'usage des langues minoritaires dans les relations avec ces dernières et rares restent les villages qui présentent des indications topographiques dans les langues minoritaires.

25. L'élaboration ces dernières années d'un manuel sur les minorités nationales destiné à être utilisé dans les écoles est bien accueillie, bien que le manuel ait jusqu'à présent été relativement peu utilisé et que dans la pratique, les langues et les cultures des minorités nationales demeurent pratiquement absentes des programmes scolaires.

Enseignement des ou dans les langues minoritaires

26. Les conditions énoncées dans la loi en ce qui concerne l'enseignement dans les langues minoritaires n'ont pas été revues à la baisse depuis le deuxième Avis du Comité consultatif et restent strictes, l'enseignement dans les langues minoritaires n'étant obligatoire que si les élèves appartenant à la minorité nationale en question représentent un tiers de l'ensemble de la population scolaire. Dans la pratique, aucune école en Bosnie-Herzégovine ne satisfait à ces conditions. S'agissant de l'enseignement des langues minoritaires au moyen de la création de cours supplémentaires et facultatifs, les écoles qui proposent de tels cours sont peu nombreuses et les langues minoritaires continuent d'être enseignées la plupart du temps en dehors du cadre scolaire.

27. Le nombre insuffisant de manuels scolaires et de matériels pédagogiques appropriés, d'enseignants qualifiés et de locaux disponibles entrave les efforts réalisés par les minorités nationales pour promouvoir l'enseignement des langues minoritaires nationales et les contraint à dépendre en grande partie du soutien de leurs Etats-parents à cet égard.

Participation

28. Des Conseils des minorités nationales sont désormais en mesure de s'acquitter de leurs tâches, non seulement au niveau de l'Etat et des deux entités, mais également dans les cantons de Tuzla et de Sarajevo. Cependant, des problèmes ont parfois été rencontrés en ce qui concerne la composition de ces conseils, notamment en raison de la politisation des procédures de nomination au Conseil étatique et du nombre élevé de membres pouvant siéger au Conseil de la Fédération. Ces problèmes, associés au manque d'intérêt des interlocuteurs parlementaires pour les travaux des conseils, limitent la capacité de ces derniers à influencer sur les affaires des minorités nationales. Des problèmes concernant la transparence des nominations au Conseil des Roms, nuisant à sa représentativité, ont également été signalés.

29. Après l'élection de 35 représentants des minorités nationales aux élections locales de 2008, une baisse considérable a été enregistrée en 2012, 29 représentants seulement ayant été élus. Il convient d'analyser les causes de cette baisse, en étroite consultation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, en vue de surmonter toute difficulté mise en évidence avant les prochaines élections locales.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

30. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à poursuivre une approche souple en ce qui concerne le champ d'application de la Convention-cadre et à envisager, le cas échéant, son application aux groupes autres que ceux reconnus dans la loi étatique sur les minorités nationales. Il demandait également aux autorités d'examiner de façon prioritaire les problèmes auxquels sont confrontés les Roms et les autres personnes appartenant aux minorités nationales, dont le statut juridique restait à préciser.

Situation actuelle

31. Le Comité consultatif observe que selon la loi étatique sur les minorités nationales³, le champ d'application de l'expression « minorités nationales » se limite aux citoyens⁴, restriction qui est renforcée par le libellé similaire employé dans les lois correspondantes des entités⁵. En outre, alors que la liste des 17 minorités nationales expressément reconnues dans la loi étatique est non exhaustive⁶, pour qu'une personne soit reconnue comme appartenant à une éventuelle autre minorité nationale, elle doit satisfaire aux mêmes critères que ceux remplis par les minorités déjà reconnues, y compris celui de la citoyenneté.

32. Le Comité consultatif attire une fois de plus l'attention sur le fait que les conflits qui ont sévi dans la région et leurs répercussions ont laissé de nombreuses personnes sans statut juridique clair, et que les Roms sont plus particulièrement touchés par cette situation. Bien que des progrès aient été réalisés pour remédier à l'absence de papiers d'identité de nombreux Roms (voir également ci-dessous, article 4), ce problème n'a pas été totalement réglé et a engendré à son tour des difficultés en ce qui concerne la confirmation de leur citoyenneté. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient tenir compte de ces difficultés lorsqu'elles examinent le champ d'application personnel des droits des minorités en Bosnie-Herzégovine et qu'elles devraient plus particulièrement s'assurer que les Roms dont la citoyenneté n'a pas été confirmée ne sont pas exclus du bénéfice de la protection prévue par la Convention-cadre.

³ Article 3 de la loi de 2003 relative à la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales.

⁴ Le Comité consultatif note que le 23 septembre 2011, la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine a déclaré anticonstitutionnels les articles 17 et 39 (1) de la loi relative à la citoyenneté de la Bosnie-Herzégovine, lesquels disposaient que l'acquisition volontaire de la citoyenneté d'un autre Etat conduirait à la perte de la citoyenneté de la Bosnie-Herzégovine à moins qu'il n'existe un accord bilatéral entre la Bosnie-Herzégovine et l'autre Etat. Le Parlement de l'Etat n'ayant pas modifié les dispositions concernées, la Cour constitutionnelle a décidé le 28 septembre 2012 qu'elles cessaient d'être en vigueur.

⁵ Loi de 2004 relative aux minorités nationales de la Republika Srpska et loi de 2008 relative aux minorités nationales de la Fédération.

⁶ Le paragraphe 2 de l'article 3 de la loi est libellé comme suit : « La Bosnie-Herzégovine protège la position et l'égalité des personnes appartenant aux minorités nationales : les Albanais, les Monténégrins, les Tchèques, les Italiens, les Juifs, les Hongrois, les Macédoniens, les Allemands, les Polonais, les Roms, les Roumains, les Russes, les Ruthènes, les Slovaques, les Slovènes, les Turcs, les Ukrainiens, ainsi que toutes les autres personnes qui remplissent les conditions énoncées au paragraphe 1 du présent article. »

Recommandation

33. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à poursuivre une approche souple en ce qui concerne le champ d'application de la Convention-cadre, également conformément au rapport de la Commission de Venise sur les non-ressortissants et les droits des minorités⁷, et à envisager de l'appliquer aux groupes autres que ceux reconnus dans la loi étatique sur les minorités nationales.

Personnes appartenant aux peuples constitutifs en situation de minorité

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

34. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait la Bosnie-Herzégovine à envisager, en concertation avec les intéressés, de donner aux personnes appartenant aux peuples constitutifs en situation de minorité la possibilité de bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre, en tant qu'instrument supplémentaire pour faire face à des besoins particuliers.

Situation actuelle

35. Le Comité consultatif note que les personnes appartenant à un peuple constitutif et vivant dans des zones où elles ne représentent pas la majorité, continuent de subir des discriminations au quotidien, y compris pour ce qui est de l'accès à l'emploi et aux droits à pension. Bien que l'entrée en vigueur d'une législation complète contre la discrimination soit bienvenue (voir ci-dessous, article 4), cela n'est pas suffisant pour remédier à la discrimination étendue et profondément ancrée à l'égard des personnes se trouvant dans une telle situation. Le Comité consultatif observe qu'accorder, au cas par cas, la protection de la Convention-cadre aux personnes appartenant aux peuples constitutifs en situation de minorité permettrait de disposer d'un instrument supplémentaire pour faire face aux problèmes auxquels elles sont confrontées, sans que cela affaiblisse leur statut de peuple constitutif ; cette mesure pourrait par conséquent présenter un intérêt pour les personnes se trouvant dans cette situation. Il souligne en outre qu'une telle approche serait totalement conforme aux dispositions de la Convention-cadre.

Recommandation

36. Le Comité consultatif encourage les autorités à examiner la possibilité, en étroite concertation avec les intéressés, d'étendre l'application de la Convention-cadre aux personnes appartenant aux peuples constitutifs en situation de minorité. Cette approche pourrait être examinée au cas par cas.

Les minorités nationales dans les Constitutions de l'Etat et des Entités

Recommandation des deux cycles de suivi précédents

37. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à envisager d'introduire, au niveau de la Constitution, une terminologie plus appropriée pour désigner les minorités nationales, s'inspirant de la terminologie utilisée dans les lois de l'Etat et des entités sur les minorités nationales de manière à mettre fin à leur exclusion de la vie publique.

⁷ Commission européenne pour la démocratie par le droit, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, adopté les 15 et 16 décembre 2006, CDL-AD(2007)1.

Situation actuelle

38. Le Comité consultatif, tout en se félicitant du fait que l'ensemble de la législation spécifiquement consacrée aux minorités nationales en Bosnie-Herzégovine – y compris la nouvelle législation adoptée au niveau cantonal (voir ci-dessous, article 5) – se réfère explicitement aux minorités nationales, note avec regret que la terminologie employée au niveau constitutionnel pour désigner les minorités nationales n'a pas été modifiée. Les Constitutions de la Bosnie-Herzégovine et des entités établissent toujours une distinction entre les Bosniaques, les Croates et les Serbes, en tant que peuples constitutifs, et les « Autres ». Le Comité consultatif constate une fois de plus que l'emploi du terme « Autres » pose problème, et ce pour plusieurs raisons : les minorités nationales ne sont pas reconnues en tant que telles au niveau constitutionnel ; le terme « Autres » est perçu par ceux qu'il désigne comme étant offensant et les plaçant dans une situation inférieure à celle des peuples constitutifs ; et le terme est ambigu en ce qu'il s'applique à la fois aux personnes appartenant aux minorités nationales et aux personnes qui n'appartiennent pas à une minorité nationale ni ne s'identifient comme appartenant à l'un des trois peuples constitutifs.

39. Le Comité consultatif observe que l'arrêt *Sejdić et Finci* de la Cour européenne des droits de l'homme⁸ exige que des amendements soient apportés à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine. Le processus nécessaire d'exécution de cet arrêt pourrait également être l'occasion de rectifier la terminologie employée pour désigner les minorités nationales dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine.

Recommandation

40. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités d'introduire, au niveau de la Constitution, une terminologie plus appropriée pour désigner les minorités nationales et les invite à cet égard à s'inspirer de la terminologie employée dans les lois de l'Etat, des entités et des cantons sur les minorités nationales.

Droit de libre identification*Recommandation des deux cycles de suivi précédents*

41. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif était préoccupé de ce que l'appartenance ethnique soit ouvertement et régulièrement mentionnée, en particulier dans le contexte de l'accès à des fonctions politiques et à des emplois publics, sans qu'il soit donné de garanties suffisantes pour assurer à chacun le droit d'être ou de ne pas être traité en fonction de son appartenance à un groupe ethnique particulier. En outre, il engageait les autorités à s'assurer que la protection des données personnelles était assortie de garanties satisfaisantes dans la législation pertinente.

Situation actuelle

42. Le Comité consultatif, tout en reconnaissant l'importance de disposer de données sur l'origine ethnique (voir les remarques concernant l'article 4 ci-dessous), rappelle une fois de plus que le droit de chacun d'être ou de ne pas être traité comme une personne appartenant à un groupe ethnique particulier, tel qu'énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre, doit être

⁸ *Affaire Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, requêtes n^{os} 27996/06 et 34836/06, arrêt du 22 décembre 2009 (Grande Chambre) ; voir également ci-dessous, article 4 – Discrimination en matière d'accès aux fonctions politiques.

pleinement respecté⁹. Dans ce contexte, il est particulièrement problématique que la loi électorale ainsi qu'un certain nombre de dispositions des Constitutions et de la législation des entités régissant l'accès aux emplois publics obligent toujours les candidats à un grand nombre de postes à déclarer leur appartenance ethnique. Même si le Comité consultatif comprend que cette condition résulte en grande partie du système établi par l'Accord de Dayton, qui a contribué à mettre fin au conflit armé, il reste vivement préoccupé par le fait qu'une importance prolongée et démesurée soit accordée à l'appartenance ethnique.

Recommandation

43. Le Comité consultatif engage les autorités à prendre des mesures résolues pour veiller à faire pleinement respecter le droit d'identification libre et facultative, tel qu'énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre, dans la législation régissant l'accès aux fonctions politiques et aux emplois publics et à ce qu'il soit dûment appliqué dans la pratique.

Recensement de population

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

44. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif soulignait qu'il faudrait, lors d'un nouveau recensement, rendre facultatives les questions liées à l'appartenance ethnique ou nationale, recommandait que les possibilités d'identification ne se limitent pas à l'un des peuples constitutifs ou à une minorité nationale et invitait les autorités à encourager un débat sur le sujet dans l'ensemble de la société.

Situation actuelle

45. Le Comité consultatif note avec intérêt qu'un recensement de la population en Bosnie-Herzégovine est prévu pour octobre 2013 – le premier exercice de ce type à être réalisé depuis 1991 – bien qu'il regrette vivement que le recensement ait pris un retard considérable en raison notamment de difficultés pour promulguer la législation nécessaire. Le recensement devrait permettre d'obtenir des informations actualisées sur la population de la Bosnie-Herzégovine pour la première fois depuis la fin de la guerre, y compris des informations ventilées par appartenance ethnique, par religion et par langue. Les formulaires de recensement ont été traduits à des fins d'information dans les langues de toutes les 17 minorités nationales et sont accompagnés d'informations générales dans ces mêmes langues. Le Comité consultatif se réjouit également du fait que dans le recensement pilote réalisé dans 60 localités en octobre 2012, les questions liées à l'appartenance ethnique et religieuse étaient facultatives et qu'une liste semi-ouverte ait été utilisée pour ces catégories. Les agents recenseurs avaient pour instruction de ne pas lire les différentes réponses prédéfinies et les personnes avaient la possibilité de préciser leur appartenance ethnique et leurs croyances religieuses en toute liberté ou de ne pas répondre du tout¹⁰. Cependant, le Comité consultatif note avec une certaine

⁹ Voir également dans ce contexte le Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif, La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 152 (annexe), et son Commentaire thématique n° 3, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphes 16-18.

¹⁰ La question concernant l'appartenance ethnique comprenait quatre options prédéfinies : « Bosniaque », « Croate », « Serbe » et « Non déclarée » ainsi qu'un espace dans lequel toute autre appartenance ethnique communiquée par l'enquêté pouvait être indiquée. De même, la question concernant la religion comprenait six options prédéfinies : « Musulman », « Catholique », « Orthodoxe », « Agnostique », « Athéiste » et « Non déclarée » ainsi qu'un espace dans lequel toute autre croyance religieuse communiquée par l'enquêté pouvait être indiquée.

inquiétude que peu d'efforts auraient été déployés pour consulter les minorités nationales quant au contenu du formulaire de recensement avant le recensement pilote, ce qui s'est traduit par une perte de confiance des personnes appartenant aux minorités nationales dans le processus de recensement. Il se réjouit que l'Agence des statistiques ait indiqué qu'elle s'efforçait de coopérer avec le Conseil étatique des minorités nationales concernant l'élaboration du formulaire de recensement final.

46. Pour ce qui est du contenu des questions relatives à l'appartenance ethnique, à la religion et à la langue et des différentes options proposées pour répondre à ces questions, le Comité consultatif note qu'il n'était pas possible de cocher plusieurs cases pour répondre aux questions sur l'identification dans le recensement pilote, alors qu'il était possible de donner des réponses multiples pour d'autres questions. En outre, il n'était pas possible de cocher une case dans la liste prédéfinie et d'indiquer une appartenance ethnique supplémentaire dans l'espace prévu pour les réponses libres¹¹. Le Comité consultatif redoute que cette situation ne crée une certaine confusion dans le cas de personnes qui s'identifient à plus d'un groupe ethnique et même qu'elle ne les dissuade d'exprimer des appartenances multiples. Il souligne l'importance pour les personnes se trouvant dans cette situation d'être en mesure d'exprimer leurs identités ethniques multiples en tant que partie intégrante du processus d'identification libre et volontaire, et que ce facteur soit dûment pris en considération dans le cadre des analyses ultérieures des données pertinentes. Le Comité consultatif souligne en outre que, conformément aux recommandations de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et d'EUROSTAT¹², les questions de recensement relatives à l'appartenance ethnique doivent être facultatives et ouvertes, et inclure la possibilité d'appartenances multiples, de telle sorte que les résultats du recensement reflètent réellement le choix de chaque personne.

47. Le Comité consultatif a également cru comprendre que des termes tels que « Catholique » et « Orthodoxe », qui correspondent à des catégories prédéfinies sur le formulaire de recensement, sont généralement compris en Bosnie-Herzégovine comme faisant référence aux principales Eglises dans le pays (à savoir l'Eglise catholique romaine et l'Eglise orthodoxe serbe), et que les personnes qui adhèrent à d'autres branches de ces religions (telles que la branche grecque-catholique ukrainienne ou la branche orthodoxe russe) le préciseront spontanément. Le Comité consultatif considère que les résultats du recensement pilote devraient être minutieusement analysés à cet égard, afin d'apprécier dans quelle mesure cette hypothèse se confirme dans la pratique et si des modifications doivent être introduites dans le formulaire de recensement pour éviter toute confusion.

48. Le Comité consultatif se réjouit du fait que l'Agence des statistiques s'efforce de coopérer avec le Conseil étatique des minorités nationales, dans le but de garantir que, pour le recensement complet, les personnes appartenant aux minorités nationales soient représentées aux comités municipaux de recensement et parmi les agents recenseurs, notamment dans les zones

¹¹ Ainsi, pour que leur réponse soit considérée comme valide à des fins de traitement, une personne ayant par exemple un parent tchèque et un parent bosniaque et s'identifiant aux deux ethnies ne pouvait pas se contenter de cocher la case « Bosniaque » et d'ajouter le mot « Tchèque » dans l'espace libre. Elle devait indiquer la double appartenance ethnique dans l'espace prévu pour les réponses libres, sans cocher la case « Bosniaque ». De même, une personne s'identifiant à deux peuples constitutifs (par exemple parce qu'elle avait un parent croate et un parent serbe) devait préciser son identité dans l'espace prévu pour les réponses libres, sans cocher la case « Croate » ou la case « Serbe » ni les deux.

¹² Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010, préparées par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT), New York et Genève, 2006, Chapitre IX, Caractéristiques ethniques et culturelles.

où les minorités nationales résident en nombre substantiel. Il note que ces mesures contribueront peut-être à accroître la confiance des personnes appartenant aux minorités nationales dans le processus de recensement, et relève que cet aspect est particulièrement important pour les Roms qui hésitent souvent à déclarer leur appartenance ethnique (sur ce point, voir également ci-dessous, article 4). Il souligne en outre l'importance de veiller à ce que tous les agents recenseurs bénéficient d'une formation complète pour informer les enquêtés de la nature facultative des questions relatives à l'appartenance ethnique et à la religion ainsi que du principe de libre identification. Il attire également l'attention des autorités sur la nécessité de sensibiliser davantage les personnes appartenant aux minorités nationales, par les médias et en concertation avec les représentants des minorités nationales, quant à l'importance du recensement, afin de promouvoir leur pleine participation.

49. Enfin, le Comité consultatif a été informé qu'une part importante des enquêtés dans le recensement pilote s'étaient identifiés en tant que « Bosniens » – une évolution intéressante car elle tend à montrer l'émergence d'une identité civique commune. Cependant, le Comité consultatif déplore que cette tendance ait conduit des responsables politiques à appeler publiquement les citoyens à ne pas s'identifier en tant que Bosniens, car ils estiment que cela peut porter préjudice à tel ou tel des peuples constitutifs. Le Comité consultatif regrette vivement ce discours et souligne que, conformément aux principes de l'article 3 de la Convention-cadre, les personnes ne devraient jamais subir aucune pression pour s'identifier comme appartenant à un groupe particulier, mais devraient plutôt être encouragées à exprimer leur identité librement et de manière facultative.

Recommandations

50. Le Comité consultatif engage les autorités à rendre facultatives toutes les questions relatives à l'appartenance ethnique ou nationale dans le prochain recensement. Il encourage les autorités, en concertation avec les représentants des minorités nationales, à s'assurer que les possibilités d'identification permettent clairement d'exprimer des appartenances ethniques multiples et de s'identifier à des groupes autres que l'un des peuples constitutifs ou qu'une minorité nationale. Il encourage également les autorités à faire en sorte que tous les problèmes rencontrés durant le recensement pilote concernant la libre identification dans les domaines de l'appartenance ethnique, de la religion et de la langue soient rapidement réglés, en concertation avec les minorités nationales, et à poursuivre leurs efforts pour veiller à la participation effective des minorités au recensement.

51. Le Comité consultatif recommande aux autorités de mener des activités de sensibilisation parmi les personnes appartenant aux minorités nationales avant le recensement, en coopération avec les représentants des minorités. Ces activités devraient inclure des informations concernant l'importance et l'utilité de la collecte de données sur la composition ethnique de la population, ainsi que sur les garanties en place pour assurer la protection des données à caractère personnel.

Article 4 de la Convention-cadre

Législation contre la discrimination et recours existants

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

52. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à achever sans tarder le processus d'adoption d'une législation complète contre la discrimination, dont des recours disponibles et accessibles en cas de discrimination. Il exhortait également les autorités à mieux faire connaître au grand public les recours juridiques existants en cas de

discrimination et à s'assurer que le nouveau médiateur, au niveau de l'Etat, possède la capacité de remplir efficacement sa mission en tant que recours indépendant et accessible contre les violations des droits de l'homme.

Situation actuelle

53. Le Comité consultatif se félicite du fait qu'une législation complète contre la discrimination ait été adoptée au niveau de l'Etat en 2009¹³. Il note également avec intérêt que l'institution du médiateur des droits de l'homme, au niveau de l'Etat, est désormais totalement opérationnelle et qu'elle a remplacé les deux institutions antérieures des entités. L'institution du médiateur des droits de l'homme est désignée dans la loi contre la discrimination comme étant l'institution centrale compétente pour assurer une protection contre toutes les formes de discrimination. Elle a publié son premier rapport sur la discrimination en Bosnie-Herzégovine en février 2012.¹⁴ Le Comité consultatif se réjouit de cette avancée très positive mais redoute que les coupes réalisées dans le budget de cette institution affectent de manière disproportionnée sa capacité à travailler efficacement dans ce domaine. Il note également que, selon les structures internes actuelles de l'institution, le Département de la protection des droits des minorités nationales, religieuses et autres est séparé du Département pour l'élimination de toutes les formes de discrimination. Il observe que pour offrir l'assistance la plus efficace aux personnes appartenant aux minorités nationales s'agissant de leurs plaintes, il est essentiel de veiller à ce qu'une approche claire, systématique et complète soit adoptée vis-à-vis des plaintes impliquant une discrimination potentielle et de s'assurer que ces deux départements communiquent et coordonnent leurs activités très étroitement.

54. Le Comité consultatif note avec préoccupation les conclusions suivantes des médiateurs : les citoyens restent très peu informés de la possibilité de saisir l'institution du médiateur des droits de l'homme de plaintes pour discrimination, les cas de discrimination en Bosnie-Herzégovine ne sont pas suffisamment signalés et il existe peu de recours devant les tribunaux dans de tels cas¹⁵. Les médiateurs ont indiqué¹⁶ qu'au cours de la période allant jusqu'à mars 2012, quatre plaintes ont été reçues concernant des cas de discrimination présumée fondée sur l'association à une minorité nationale : trois dans le domaine de la fonction publique et un dans le domaine de la santé. Dans d'autres plaintes déposées par des personnes appartenant aux minorités nationales durant cette période, les plaignants n'avaient pas allégué de discrimination et les médiateurs ont conclu qu'il n'y avait pas eu de discrimination¹⁷. Le Comité consultatif est préoccupé de ce qu'il semble être fait peu de cas d'une potentielle discrimination indirecte les rares fois où des personnes appartenant aux minorités nationales se sont plaintes auprès des médiateurs. Dans ces cas, l'accent semble avoir été essentiellement mis sur la question de savoir si la lettre de la loi a été correctement appliquée, peu d'attention ayant été accordée à celle de savoir si les dispositions juridiques pertinentes elles-mêmes ont eu une incidence disproportionnellement négative sur certains groupes de la population.

¹³ Loi relative à la prévention de toutes les formes de discrimination, adoptée par l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine le 23 juillet 2009 ; en vigueur depuis le 6 août 2009.

¹⁴ Institution du médiateur des droits de l'homme de la Bosnie-Herzégovine, Rapport annuel 2011 sur les cas de discrimination en Bosnie-Herzégovine, Banja Luka, février 2012.

¹⁵ *Ibid.*, p.7.

¹⁶ Voir troisième Rapport étatique de la Bosnie-Herzégovine, ACFC/SR/III(2012)003, p. 51.

¹⁷ Les plaintes pour discrimination fondée sur l'appartenance ethnique ont également été peu nombreuses : 53 plaintes ont été reçues en 2009, 14 en 2010 et 43 en 2011. Il s'agissait cependant du type de plainte le plus courant en 2011, représentant 22,5 % des 191 plaintes reçues au total. Voir institution du médiateur des droits de l'homme de la Bosnie-Herzégovine, Rapport annuel 2011 sur les cas de discrimination en Bosnie-Herzégovine, Banja Luka, février 2012, pp. 12-13.

55. Le Comité consultatif est préoccupé non seulement par le fait que les citoyens sont peu sensibilisés au phénomène de la discrimination, et plus particulièrement les personnes appartenant aux minorités nationales¹⁸, mais également par le fait que des cas impliquant une potentielle discrimination directe ou indirecte parallèlement à la violation indépendante d'un droit puissent passer inaperçus ou ne pas être traités dans le cadre d'une approche systématique et complète. Le refus de dispenser des soins de santé aux personnes qui ne possèdent pas les documents nécessaires, par exemple, résulte peut-être de la même manière d'appliquer la loi à toutes les personnes, mais a une incidence disproportionnée sur les Roms qui sont plus susceptibles d'être dépourvus des documents nécessaires (concernant l'accès des Roms aux soins de santé, voir également ci-dessous, article 15). Il est regrettable que les aspects indirectement discriminatoires de tels cas soient insuffisamment pris en considération car cela signifie qu'une discrimination indirecte est susceptible de perdurer, étant donné que les mesures développées pour lutter contre cet aspect d'un problème ne sont pas nécessairement identifiées ou prises.

Recommandations

56. Le Comité consultatif exhorte les autorités à s'assurer que l'institution du médiateur des droits de l'homme dispose de toutes les ressources financières et humaines pour mener à bien sa mission effectivement et efficacement.

57. Il invite également les autorités à soutenir les activités de sensibilisation à la discrimination et aux recours mis à disposition des victimes de discrimination en Bosnie-Herzégovine, en s'attachant particulièrement à informer les personnes appartenant aux minorités nationales.

58. Le Comité consultatif recommande à l'institution du médiateur d'adopter une approche plus systématique et complète de la discrimination, à la fois dans le traitement des plaintes individuelles impliquant une potentielle discrimination directe ou indirecte et dans ses activités d'information générale.

Discrimination en matière d'accès aux fonctions politiques

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

59. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités de trouver les moyens pour faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales et, dans certains cas, les personnes appartenant aux peuples constitutifs, ne soient pas totalement exclues de certaines fonctions politiques. Dans ce contexte, il les encourageait vivement à poursuivre leurs efforts pour réformer la Constitution, afin d'éliminer les discriminations à l'encontre des personnes n'appartenant pas aux peuples constitutifs et de leur permettre de participer effectivement à la vie publique.

Situation actuelle

60. Le Comité consultatif note avec une vive inquiétude qu'aucune modification n'a été apportée à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine afin de remédier à l'exclusion des personnes appartenant aux minorités nationales de certaines fonctions politiques. Il en est ainsi malgré un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en décembre 2009 concluant que l'obligation faite aux requérants (qui se sont identifiés comme étant rom et juif

¹⁸ Voir également institution du médiateur des droits de l'homme de la Bosnie-Herzégovine, Rapport annuel 2010, Banja Luka, mars 2011, chapitre 7.

respectivement) de déclarer une appartenance à un peuple constitutif afin de pouvoir se porter candidats aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence de la Bosnie-Herzégovine était contraire à la CEDH¹⁹. Alors que divers organes ont été mis en place pour proposer des solutions (tout récemment une commission commune établie au sein du Parlement de la Bosnie-Herzégovine, avec pour mission spécifique de s'atteler à l'exécution de l'arrêt *Sejdić et Finci*), que des délais ont été fixés et des promesses faites pour parvenir à des résultats, les élections de 2010 se sont tenues selon les mêmes règles jugées contraires à la Convention, les délais ultérieurs ont été ignorés²⁰, aucun accord n'a encore été trouvé sur la manière de faire avancer ces questions, et les discussions sur le sujet ont systématiquement entraîné des différends entre les peuples constitutifs sur la façon de préserver leurs positions dans le système politique de la Bosnie-Herzégovine. Tout cela manifestement sans que soit porté un réel intérêt au règlement de la question clé en l'espèce, à savoir la nécessité de faire en sorte que les personnes qui ne s'identifient pas comme appartenant à l'un des trois peuples constitutifs, y compris les personnes appartenant aux minorités nationales, ne soient pas automatiquement exclues de certaines fonctions politiques dans le pays. A cet égard, il est particulièrement symptomatique que la commission commune actuelle ne compte qu'une seule personne appartenant à une minorité nationale, qui en outre n'a que le statut d'observateur sans droit de prendre la parole, et que les propositions faites par le Conseil des minorités nationales concernant l'exécution de l'arrêt *Sejdić et Finci* aient été écartées.

61. Le Comité consultatif attire l'attention des autorités sur la conclusion de la Cour selon laquelle « si...il ne se dégage pas de la Convention une exigence en vertu de laquelle il y aurait lieu d'abandonner totalement les mécanismes de partage du pouvoir propres à la Bosnie-Herzégovine et...le temps n'est peut-être pas encore mûr pour un système politique qui serait un simple reflet de la règle majoritaire,...des mécanismes de partage du pouvoir sont envisageables qui ne conduisent pas automatiquement à l'exclusion totale des représentants des autres communautés [à savoir les personnes n'appartenant pas à l'un des peuples constitutifs] »²¹. Le Comité consultatif souligne à cet égard l'importance particulière de veiller à ce que cet arrêt soit rapidement exécuté – de manière à ce que les amendements constitutionnels correspondants entrent en vigueur à temps pour s'appliquer aux élections de 2014 – et qu'il ne soit pas exécuté de manière à renforcer davantage la ségrégation et la division du pays. Il souligne en outre que les minorités devraient être en mesure de participer effectivement à tous les niveaux politiques, du niveau de l'Etat au niveau local (voir également ci-dessous, article 15).

62. Dans ce contexte, le Comité consultatif relève avec intérêt que le 30 janvier 2013, le canton de Sarajevo a approuvé à l'unanimité des amendements à sa Constitution qui placeront les « Autres » sur un pied d'égalité avec les peuples constitutifs puisque les membres de l'assemblée cantonale qui ne s'identifient pas comme étant des Bosniaques, des Croates ou des Serbes pourront désormais former un groupe des « Autres » dans l'assemblée cantonale et nommer un vice-président de l'assemblée. Le Comité consultatif constate, comme le montrent ces développements, que lorsque la volonté politique nécessaire est présente, des modèles peuvent être trouvés qui n'excluent pas certains citoyens au motif de l'origine ethnique. Il salue ce pas en avant dans la promotion de la participation à la vie politique, sur un pied d'égalité, de

¹⁹ Affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, requêtes n^{os} 27996/06 et 34836/06, arrêt du 22 décembre 2009 (Grande Chambre).

²⁰ Voir par exemple la Déclaration commune du Commissaire Füle et du Secrétaire général Jagland sur la Bosnie-Herzégovine, Strasbourg, 4 septembre 2012, Communiqué de presse DC 088(2012) du Conseil de l'Europe.

²¹ Affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, requêtes n^{os} 27996/06 et 34836/06, arrêt du 22 décembre 2009 (Grande Chambre), paragraphe 48.

tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine et espère que ce modèle pourra être étendu à d'autres formes d'accès aux emplois publics.

Recommandations

63. Le Comité consultatif engage instamment les autorités à prendre des mesures rapidement pour modifier la Constitution et d'autres dispositions juridiques pertinentes de manière à éliminer l'exclusion des personnes appartenant aux minorités nationales à la fonction présidentielle et à la fonction de membre de la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine. Il souligne l'importance d'adopter une approche favorisant la participation de tous sans accroître davantage les clivages et la nécessité de veiller à ce que les amendements correspondants entrent en vigueur à temps pour s'appliquer aux élections à ces fonctions qui se tiendront en 2014.

64. Les personnes appartenant aux minorités nationales doivent être directement associées au processus de modification de la Constitution et suffisamment consultées pour ce qui est de leur droit à la participation à la vie politique.

Enregistrement à l'état civil et accès aux documents d'identité, en particulier pour les Roms

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

65. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à prendre des mesures plus résolues pour régler les cas restants de naissances non enregistrées et l'absence de documents d'identité personnels parmi la communauté rom.

Situation actuelle

66. Un travail considérable a été entrepris ces dernières années pour veiller à ce que les Roms soient en possession de documents d'identité. Une nouvelle législation sur l'enregistrement des naissances a été adoptée en 2009 dans la Republika Srpska et en 2011 dans la Fédération²². Selon les informations communiquées par les autorités, il ressort des études réalisées il y a plusieurs années qu'entre 3 500 et 7 000 personnes étaient dépourvues de papiers d'identité ; grâce au travail réalisé depuis lors par le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés avec l'UNICEF, le HCR et d'autres partenaires, les autorités considèrent que le processus d'enregistrement est quasi achevé, seules quelques centaines de personnes n'étant toujours pas en possession de papiers d'identité. Une ONG locale, Vaša Prava, poursuit son travail avec les communautés roms pour régler les cas restants.

67. Le Comité consultatif, tout en notant avec intérêt ces progrès encourageants, observe avec préoccupation que l'absence d'un système d'enregistrement des naissances gratuit et universel se traduit par la persistance d'un certain nombre d'obstacles aux enregistrements des naissances, notamment pour les enfants qui ne sont pas nés dans des hôpitaux, les enfants vivant dans des zones reculées, les réfugiés et les enfants appartenant à des groupes minoritaires ; il relève que ces problèmes sont particulièrement préoccupants pour la population rom²³. Il a en outre été particulièrement frappé durant sa visite en Bosnie-Herzégovine par le fait que – malgré les progrès accomplis pour régler les cas de personnes sans documents d'identité – l'absence de

²² Voir Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observations finales sur les deuxième, troisième et quatrième rapports périodiques de la Bosnie-Herzégovine, adoptées par le Comité à sa soixante et unième session (17 septembre–5 octobre 2012), CRC/C/BIH/CO/2-4, paragraphes 4(a) et 4(d).

²³ Voir Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, CRC/C/BIH/CO/3-4, paragraphe 35

papiers d'identité est toujours citée comme l'une des causes principales du défaut d'accès de la population rom à d'autres droits.

68. Le Comité consultatif a également été informé que le refus de reconnaître des documents délivrés par les autorités au Kosovo* depuis que ce pays a proclamé son indépendance en 2008 crée également d'importantes difficultés dans la pratique pour certaines personnes ayant des liens avec le Kosovo. Il note avec une certaine inquiétude que ces personnes sont placées dans une situation d'inégalité qui les empêche de jouir des droits auxquels elles peuvent prétendre au titre de la Convention-cadre.

Recommandations

69. Le Comité consultatif encourage les autorités à achever rapidement le processus d'enregistrement des Roms à l'état civil et à s'assurer dans ce contexte que tous les enfants nés après le lancement du processus ont bien été enregistrés. Il demande en outre aux autorités d'introduire un système d'enregistrement des naissances gratuit et universel pour faire en sorte que les enfants vulnérables en particulier – y compris les enfants qui ne sont pas nés dans des hôpitaux, les enfants vivant dans des zones reculées, les réfugiés et les enfants appartenant à des groupes minoritaires – puissent dans tous les cas être enregistrés.

70. Le Comité consultatif invite également les autorités à clarifier la situation des personnes en possession de documents d'identité délivrés par les autorités au Kosovo* et qui n'ont pas été reconnus par les autorités en Bosnie-Herzégovine.

Collecte des données

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

71. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif regrettait l'absence de données officielles actualisées sur le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales, notamment car ce manque d'information empêchait l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques visant à promouvoir leur égalité pleine et effective. Il recommandait aux autorités de poursuivre leurs efforts pour collecter des données supplémentaires complètes, actualisées et fiables, en particulier sur les personnes appartenant aux minorités nationales, tout en assurant le plein respect de la protection des données à caractère personnel.

Situation actuelle

72. Le Comité consultatif note avec intérêt que parmi les mesures prises dans le contexte de la Décennie pour l'intégration des Roms 2005-2015, le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés a lancé en novembre 2009 un vaste processus visant à recenser le nombre de Roms dans toute la Bosnie-Herzégovine et à créer une base de données de leurs besoins. 4 318 ménages roms et 16 762 Roms ont été recensés lors de cet exercice – ce qui représente environ le double du nombre de personnes identifiées en tant que Roms pendant le recensement de 1991. Cependant, les autorités ont également indiqué que dans certaines parties du pays, une proportion élevée de ménages roms ne souhaitait pas être recensée et que les données tendent à montrer que 25 000 à 30 000 Roms environ vivent sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine. En outre, des estimations non officielles concernant la taille de la population rom qui vit actuellement dans le pays, communiquées par des représentants des autorités au Comité consultatif durant sa visite, varient entre 55 000 et 70 000 voire 80 000 personnes.

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

73. Le Comité consultatif constate que cette incertitude quant au nombre exact de Roms vivant dans le pays affaiblit la capacité de la Bosnie-Herzégovine à prendre la mesure des principaux problèmes et à déterminer les mesures spécifiques nécessaires pour améliorer l'accès des Roms aux droits. En outre, le Comité consultatif note avec regret les informations qui lui ont été communiquées selon lesquelles la base de données créée pour recenser les besoins des Roms en Bosnie-Herzégovine n'a jamais été complètement développée pour inclure des informations telles que l'assurance maladie, l'emploi ou le statut de propriété des ménages concernés. Ce fait limite sa valeur en tant qu'instrument pour améliorer la mise en œuvre des plans d'action pour les Roms adoptés dans le cadre de la Décennie pour l'intégration des Roms (voir plus loin, observations relatives aux articles 12 et 15). Le Comité consultatif note également avec une certaine inquiétude qu'aucun effort n'a été réalisé depuis son deuxième Avis pour évaluer le nombre des autres minorités nationales dans le pays et leurs besoins. Ce manque de données fiables continue de constituer un obstacle à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques visant à promouvoir l'égalité pleine et effective de toutes les personnes appartenant aux minorités nationales en Bosnie-Herzégovine (voir également ci-dessus, article 3, concernant l'importance de régler les problèmes liés à l'identification dans le recensement afin de s'assurer que ce dernier donne des résultats fiables).

74. Il souligne également que – comme le montrent les efforts déployés en 2009 par les autorités pour recenser le nombre de Roms et déterminer leurs besoins – rien n'oblige les autorités à attendre que les résultats du recensement aient été traités pour prendre des mesures visant à évaluer les besoins et les demandes spécifiques des personnes appartenant aux minorités nationales. Il insiste en particulier sur le fait que des études indépendantes peuvent représenter une source essentielle de données qui peuvent être analysées pour la mise en place de mesures ciblées destinées à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales.

Recommandation

75. Le Comité consultatif recommande aux autorités de poursuivre et d'intensifier leurs efforts pour collecter des données complètes, actualisées et fiables sur les besoins spécifiques des personnes appartenant aux minorités nationales en Bosnie-Herzégovine, tout en assurant le plein respect de la protection des données à caractère personnel. Il souligne, alors que le prochain recensement devrait permettre de rassembler ces données, que les efforts déployés pour collecter ces informations ne devraient pas être considérés comme dépendant uniquement du bon déroulement du recensement : les données résultant d'études indépendantes pourraient également être utilisées à cette fin.

Article 5 de la Convention-cadre

Législation relative aux minorités nationales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

76. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif observait que des mesures étaient nécessaires pour activer l'application des législations, de l'Etat et des entités, relatives aux minorités nationales et considérait qu'une coordination entre les différents niveaux de l'administration, une application cohérente de la législation et un suivi régulier de sa mise en œuvre étaient nécessaires.

Situation actuelle

77. Le Comité consultatif relève avec intérêt que depuis son dernier Avis, deux cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont adopté une loi relative aux minorités nationales : le canton de Tuzla en 2009 et le canton de Sarajevo en 2011. Ces deux cantons ont également mis en place des Conseils des minorités nationales au niveau cantonal. Il se félicite des mesures positives qui ont été prises pour garantir une meilleure protection des droits des minorités dans ces cantons.

78. Malgré le cadre juridique mis en place – qui comprend désormais une législation au niveau de l’Etat, des deux entités et de deux des cantons de la Fédération – et la place importante qu’occupe la Convention-cadre dans le système juridique de la Bosnie-Herzégovine²⁴, le Comité consultatif regrette que la mise en œuvre de la législation pertinente reste insuffisante et que son application dans la pratique continue de poser des problèmes. Cela est notamment le cas dans des domaines tels que le soutien aux cultures des minorités nationales (voir ci-dessous), l’éducation (voir articles 12 et 14) et la mise en place de mécanismes de consultation et de participation effectives (voir article 15). Le Comité consultatif note également que la coordination insuffisante entre les autorités au niveau de l’Etat, des entités et des cantons et que l’absence de suivi pour apprécier dans quelle mesure les dispositions des différentes lois ont été mises en œuvre dans la pratique continuent d’avoir une incidence négative sur la promotion des droits des minorités en Bosnie-Herzégovine.

Recommandation

79. Le Comité consultatif souligne une fois de plus la nécessité d’adopter des mesures plus résolues et concrètes pour activer l’application de la législation, de l’Etat et des entités, et de la nouvelle législation cantonale relatives aux minorités nationales ainsi que la nécessité d’une meilleure coordination entre les différents niveaux de l’administration pour veiller à l’application cohérente de la loi. Il recommande que la mise en œuvre de la législation fasse l’objet d’un suivi régulier et que des mesures soient prises rapidement pour remédier aux insuffisances constatées.

Soutien aux cultures des minorités nationales*Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

80. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités d’allouer des aides plus importantes pour permettre aux minorités nationales de préserver et de promouvoir leur patrimoine culturel et leur langue, d’informer correctement les minorités nationales des possibilités existantes en matière de fourniture des aides et de faire participer, de manière plus systématique, les représentants des minorités nationales à la prise de décision concernant leur attribution.

Situation actuelle

81. Bien que les différentes lois en vigueur obligent l’Etat, les entités, les cantons et les municipalités à affecter, sur leurs budgets, des fonds pour financer les activités des associations de minorités nationales²⁵, ces dispositions n’ont pas tendance à se traduire dans la pratique par

²⁴ Voir notamment l’annexe I à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, l’article 2(2) de la loi étatique relative aux minorités nationales et l’article 2(2) de la loi de la Fédération relative aux minorités nationales.

²⁵ La loi étatique sur les minorités nationales telle que modifiée en 2005 (article 8) et les lois sur les minorités nationales de la Republika Srpska (article 5) et de la Fédération (article 6) prévoient l’obligation d’allouer des fonds

des aides à long terme. Le Comité consultatif observe avec intérêt qu'une stratégie de politique culturelle a été adoptée au niveau de l'Etat en 2008 et que parmi ses priorités elle comprend « l'affirmation réitérée du multiculturalisme et de la communauté culturelle... et, plus particulièrement, la promotion des spécificités culturelles de chacune des nationalités et minorités nationales [de Bosnie-Herzégovine], en soutenant pleinement les activités publiques menées par des associations nationales, culturelles et éducationnelles, et leur contribution à la promotion de la culture et à la protection du patrimoine culturel et artistique et des langues ». Dans la pratique cependant, seules quelques associations de minorités reçoivent une aide directement de l'Etat, et le montant de l'aide fournie à ce niveau reste très peu élevé²⁶. Il semble que la majorité des fonds alloués au niveau de l'Etat, des entités, des cantons et des municipalités le soient à des activités ponctuelles faisant partie d'enveloppes budgétaires pour lesquelles les organisations de minorités nationales doivent soumettre une offre sur une base projet par projet. Le Comité consultatif insiste sur le fait qu'en égard à la petite taille des groupes concernés, le soutien à la préservation de la culture et de l'identité est essentiel et qu'il existe une demande, notamment de la communauté albanaise.

82. Selon les autorités, la culture est un domaine d'activité auquel les ONG ont tendance à participer très activement, et certaines villes ainsi que certains cantons soutiennent énergiquement les activités culturelles des minorités nationales²⁷. Le Comité consultatif note que dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, où la culture et les activités culturelles relèvent de la responsabilité des cantons, la situation varie considérablement d'un canton à l'autre, tous les cantons n'apportant pas une aide à l'ensemble des minorités nationales qui y sont présentes. D'une manière générale, c'est au niveau municipal que les mesures les plus énergiques sont prises pour soutenir les activités culturelles des associations de minorités nationales, ce qui signifie que les activités locales sont davantage susceptibles d'être financées que les activités visibles au niveau des entités ou du pays.

83. Le Comité consultatif constate avec regret que l'aide aux associations et organisations de minorités nationales reste limitée et ponctuelle et que ces organismes ainsi que les Conseils de minorités nationales indiquent régulièrement que l'aide apportée est trop peu élevée et qu'ils ne sont pas suffisamment consultés dans ce domaine. Il observe également que le manque de coordination entre les différents niveaux des autorités en Bosnie-Herzégovine continue de créer des difficultés supplémentaires pour les associations de minorités nationales s'agissant de la coordination de leurs activités à travers le pays.

Recommandation

84. Le Comité consultatif demande à nouveau à l'administration, à tous les niveaux, d'allouer, sur une base régulière, des aides plus importantes aux minorités nationales, afin de leur permettre de préserver et de développer leur patrimoine culturel et leurs langues. Il invite à nouveau les autorités à faire en sorte que les représentants des minorités nationales participent, de manière plus systématique, à la prise de décision concernant l'attribution des aides.

spécifiques sur les budgets de l'Etat, des entités, des cantons, des villes et des municipalités pour financer les activités des associations de minorités nationales.

²⁶ Le ministère des Affaires civiles de la Bosnie-Herzégovine a indiqué qu'il avait alloué un total de 6 000 BAM (environ 3 000 EUR) à des projets des minorités ukrainienne et tchèque en 2009 et 12 000 BAM (environ 6 000 EUR) à des projets des minorités juive et ukrainienne en 2010.

²⁷ Les autorités ont cité Sarajevo, Banja Luka, Tuzla, Zenica-Doboj et la Bosnie centrale parmi les villes/cantons qui soutiennent le plus activement les activités culturelles des minorités nationales.

Financement public des institutions religieuses des personnes appartenant aux minorités nationales

Situation actuelle

85. Le Comité consultatif note que selon la loi étatique relative à la liberté de religion et au statut juridique des Eglises et des communautés religieuses en Bosnie-Herzégovine, quatre Eglises sont « historiquement ancrées » dans le pays, à savoir l'Eglise orthodoxe serbe, la communauté musulmane, l'Eglise catholique romaine et la communauté juive²⁸. Aucune autre Eglise ou communauté religieuse n'est actuellement reconnue comme étant en droit de bénéficier de fonds publics du budget de la Republika Srpska.

86. Le Comité consultatif a été informé que le ministère de l'Education et de la Culture de la Republika Srpska avait rejeté en janvier 2012²⁹ une demande de l'Eglise grecque-catholique ukrainienne³⁰ visant à être reconnue comme bénéficiaire de subventions allouées aux communautés religieuses dans les crédits budgétaires annuels de la Republika Srpska, au motif que sur le plan organisationnel, elle n'est pas séparée de l'Eglise catholique romaine et qu'elle ne peut donc prétendre, à titre individuel, au bénéfice d'une aide financière. Le Comité consultatif croit donc comprendre qu'à l'heure actuelle, contrairement aux Eglises et communautés religieuses reconnues par la loi comme étant historiquement ancrées en Bosnie-Herzégovine, l'Eglise grecque-catholique ukrainienne ne reçoit aucune aide publique directement des autorités compétentes des entités, pas plus qu'elle ne la reçoit indirectement de l'Eglise catholique romaine. Il note avec préoccupation que l'ensemble des Eglises et communautés religieuses non reconnues par la loi comme étant historiquement ancrées en Bosnie-Herzégovine n'ont apparemment pas non plus accès aux aides publiques dans la Republika Srpska – une situation qui, par définition, risque plus particulièrement d'affecter les personnes appartenant aux minorités nationales.

87. Le Comité consultatif note également que l'Eglise grecque-catholique ukrainienne a engagé en 2009 diverses procédures pour être reconnue comme bénéficiaire des subventions allouées aux communautés religieuses dans les crédits budgétaires annuels de la Republika Srpska³¹. Il attend des juridictions compétentes et de l'institution du médiateur des droits de l'homme qu'elles prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les procédures susmentionnées soient traitées rapidement et en toute impartialité.

²⁸ Voir article 8(2) de la loi étatique relative à la liberté de religion et au statut juridique des Eglises et communautés religieuses en Bosnie-Herzégovine. Cette loi confirme également le maintien en place de toutes les autres Eglises et communautés religieuses en Bosnie-Herzégovine dont la personnalité juridique avait été reconnue avant son entrée en vigueur (article 8(2)), prévoit des dispositions pour que les Eglises et communautés religieuses nouvellement formées puissent acquérir la personnalité juridique (article 8(3)) et établit un cadre juridique uniforme dans lequel toutes les Eglises et communautés religieuses en Bosnie-Herzégovine mènent leurs activités et sont égales devant leurs droits et obligations, sans aucune discrimination (article 1(1)). Plusieurs autres dispositions de la loi étatique et des entités sont similaires.

²⁹ Décision n° 07.041/059-533/10 du 17 janvier 2012.

³⁰ L'Eglise grecque-catholique ukrainienne est une Eglise *sui juris* (autonome) en totale communion avec le Saint-Siège ; elle est organisée en Bosnie-Herzégovine comme le Vicariat gréco-catholique de l'éparchie de Križevci et inscrite par le ministère de la Justice de la Bosnie-Herzégovine au registre unifié des Eglises et communautés religieuses.

³¹ Ces procédures comprennent une procédure administrative devant le tribunal de district de Banja Luka (affaire n° 110 U 008950 12 U, engagée en février 2012 contre la décision susmentionnée du 17 janvier 2012), une procédure civile pour discrimination, engagée devant la Haute Cour de commerce de Banja Luka (affaire n° 57 0 Ps 086986 10 Ps, engagée en 2010) et une plainte introduite auprès du médiateur des droits de l'homme de la Bosnie-Herzégovine (plainte n° Ž-BL-03-231/10, déposée en avril 2010).

Recommandation

88. Le Comité consultatif recommande aux autorités de la Republika Srpska de réexaminer les dispositions actuellement en vigueur concernant l'allocation dans le budget des entités d'une aide financière aux Eglises et communautés religieuses, afin de s'assurer que les règles applicables ne sont pas discriminatoires, directement ou indirectement, à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et relations communautaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

89. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif engageait instamment les autorités, à tous les niveaux, à prendre des mesures plus résolues pour promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre les différents groupes ethniques et religieux. Il invitait également les autorités à s'assurer que le public avait facilement accès aux instances de contrôle des médias et aux systèmes de plaintes et que l'Agence de régulation des communications était en mesure de continuer à contrôler les médias en toute indépendance.

Situation actuelle

90. Le Comité consultatif constate avec un profond regret que les débats politiques en Bosnie-Herzégovine continuent en général d'être dominés par des questions concernant les relations entre les trois peuples constitutifs. Les responsables politiques adoptent souvent des positions de nature à créer des divisions, soulignant les différences entre les peuples constitutifs et décrivant les personnes appartenant à un groupe autre que le leur comme une menace. Ces positions sont relayées et amplifiées par les principaux médias. En conséquence, au lieu d'être apaisées, les tensions ethniques entre les peuples constitutifs sont attisées, et les clivages sont accentués alors que des rapprochements devraient être favorisés. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par cette situation qui ne s'est clairement pas améliorée ces dernières années. Il souligne que, dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention-cadre, les Etats parties devraient favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire.

91. Du fait de cette situation, les personnes relevant de la catégorie des « Autres » selon la terminologie de la Constitution, y compris les personnes appartenant aux minorités nationales, restent exclues des débats politiques et en grande partie absentes des principaux médias. Cette exclusion des minorités nationales se reflète également dans la non-visibilité persistante de leur histoire, de leur patrimoine culturel et de leurs langues dans les programmes et les manuels scolaires (voir également ci-dessous, article 12). En outre, la discrimination à l'égard des « Autres », y compris les personnes appartenant aux minorités nationales, en ce qui concerne l'accès aux fonctions politiques ne reflète pas seulement l'influence insuffisante qui leur est donnée d'exercer dans la construction de l'Etat : cela signifie également qu'ils ne sont pas en mesure d'influer de manière significative sur les débats ou d'exercer une pression sur eux-mêmes pour améliorer la situation des personnes qui n'appartiennent pas à l'un des peuples constitutifs dans la société bosnienne (voir également ci-dessous, article 15).

92. Le Comité consultatif note également que l'éducation religieuse dans les écoles est considérée comme faisant partie du groupe « national » de matières et qu'elle est donc étroitement associée à l'appartenance ethnique. En outre, bien que l'éducation religieuse soit en

théorie facultative, seul le canton de Sarajevo propose une alternative (« Culture de la religion »), et les enfants qui choisissent de ne pas recevoir une éducation religieuse sont la plupart du temps laissés sans surveillance. Les parents subissent donc une forte pression pour inscrire leurs enfants aux cours d'éducation religieuse associée au groupe « national » des matières, sans tenir compte de leurs croyances religieuses. Le Comité consultatif note également avec une certaine préoccupation que la décision du canton de Sarajevo – visant à prévenir toute discrimination à l'égard des élèves qui ne reçoivent pas d'éducation religieuse – de ne pas inclure dans la moyenne générale des élèves les notes attribuées dans cette matière a fait l'objet d'une controverse publique. Le Comité consultatif craint que cette situation, dans laquelle la religion est associée à l'appartenance ethnique et instrumentalisée dans les débats publics, ne soit une fois de plus utilisée pour perpétuer les divisions dans la société bosnienne. De plus, il redoute vivement que les enfants soient les principales victimes de cette situation.

93. Le Comité consultatif est également préoccupé par le fait que l'indépendance de l'Agence de régulation des communications a été menacée par des propositions d'introduire des critères de nomination ethniques et politiques³². Il souligne l'importance de garantir l'indépendance et l'impartialité de l'organisme de régulation des radiodiffusions et de veiller à ce que les systèmes des plaintes soient équitables et accessibles à tous les citoyens.

Recommandations

94. Le Comité consultatif engage instamment les autorités, à tous les niveaux, à prendre des mesures résolues pour promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre les différents groupes ethniques et religieux en Bosnie-Herzégovine. Il les invite plus particulièrement à condamner toutes les manifestations d'intolérance et d'hostilité fondée sur l'appartenance ethnique dans la sphère politique et à promouvoir activement un sentiment d'appartenance à un pays commun, conformément à l'esprit de tolérance et de respect et de compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant sur le territoire de l'Etat, au cœur des dispositions de la Convention-cadre.

95. Il encourage également vivement les autorités à s'assurer que la manière d'enseigner la religion dans les écoles n'a pas pour effet de perpétuer les divisions dans la société bosnienne.

96. Le Comité consultatif invite à nouveau les autorités à s'assurer que le public a facilement accès aux instances de contrôle des médias et aux systèmes de plaintes et que l'Agence de régulation des communications reste en mesure de continuer à contrôler les médias en toute indépendance.

Processus de restitution et hostilité dirigée contre les rapatriés appartenant aux minorités

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

97. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de combattre toutes formes d'hostilité dirigées à l'endroit des rapatriés appartenant aux minorités, de procéder à un suivi systématique des crimes de haine et de veiller à ce que la police soit formée de manière appropriée dans ce domaine.

Situation actuelle

98. Le Comité consultatif se réjouit du fait que le processus de restitution des biens aux personnes déplacées par la guerre, engagé au titre de l'annexe 7 de l'Accord de Dayton, soit

³² Communiqué de presse de l'OSCE, « International Community Insists on Independence of Bosnia and Herzegovina's Broadcast Regulator », 23 décembre 2009.

presque achevé. Cependant, il constate que la restitution des biens n'a pas été accompagnée par un nombre concomitant de retours de personnes. En effet, de nombreuses personnes ont récupéré leurs biens en application de l'annexe 7 sans s'être jamais réinstallées définitivement. En outre, bien qu'un ensemble de mesures louables visant à retirer les drapeaux et les armoiries exclusivement ethniques aient été prises³³, le Comité consultatif regrette que de tels symboles soient toujours instrumentalisés pour faire passer un message d'exclusion et que l'intervention des tribunaux ait souvent été nécessaire pour obtenir des changements dans la pratique. Le discours très nationaliste des hommes politiques ainsi que la discrimination ethnique dans l'accès au marché du travail et à d'autres droits sociaux continuent de constituer des obstacles aux retours des citoyens, et plus le temps passe, plus ces retours deviennent improbables³⁴.

99. Le Comité consultatif note que les signalements de violence fondée sur des considérations ethniques à l'encontre des rapatriés ont diminué ces dernières années. Néanmoins, de nombreuses attaques ont été dirigées contre des biens et des sites religieux, ciblant principalement des mosquées, des églises catholiques et orthodoxes serbes et des cimetières (c'est-à-dire des sites religieux étroitement associés aux peuples constitutifs respectifs). Les personnes appartenant aux peuples constitutifs sont donc toujours la cible d'actes de violence fondée sur la haine, surtout lorsqu'elles se trouvent dans une situation de minorité. D'autres incidents racistes et xénophobes continuent également d'être signalés³⁵. Malgré le fait qu'un certain nombre d'institutions participeraient à la collecte de chiffres sur les crimes motivés par la haine, il apparaît également qu'il n'existe toujours pas de suivi systématique de ces infractions en Bosnie-Herzégovine³⁶ et que les motivations racistes ne sont pas explicitement reconnues comme une circonstance aggravante dans le Code pénal³⁷. En outre, le nombre peu élevé de plaintes déposées par des Roms concernant des crimes de haine (trois signalés à l'OSCE en 2011) est peut-être en partie dû à un manque de confiance dans la police, étant donné que les actes de violence perpétrés par la police à l'encontre des Roms ne seraient pas rares.

Recommandations

100. Le Comité consultatif prie instamment les autorités de redoubler d'efforts pour lutter contre toutes formes d'hostilité dirigées à l'endroit des groupes minoritaires, qu'il s'agisse de

³³ Voir plus récemment un arrêt rendu par la Cour suprême de la Republika Srpska en février 2013 dans lequel elle déclare comme étant anticonstitutionnels les drapeaux et les armoiries de Banja Luka et de Nevesinje au motif que les symboles qu'ils utilisent représentent uniquement l'identité nationale et religieuse des Serbes. Cet arrêt peut être considéré comme s'inscrivant dans le cadre d'une jurisprudence similaire, y compris les arrêts de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine du 27 février 2004, concernant les noms de certaines municipalités tels que déterminés par les lois promulguées dans la Republika Srpska, et du 31 mars 2006, concernant les lois sur les symboles nationaux en vigueur dans les deux entités.

³⁴ Voir également Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, Rita Izsák, Additif: Mission en Bosnie-Herzégovine, 31 décembre 2012, A/HRC/22/49/Add.1.

³⁵ Voir le rapport 2011 de l'OSCE sur les crimes de haine, pp. 46, 56, 61, 68 et 74-75 sur la manifestation des formes spécifiques de crimes de haine.

³⁶ Les autorités de la Bosnie-Herzégovine ont indiqué à l'OSCE que des chiffres sur les crimes de haine ont été collectés en 2011 par le ministère de l'Intérieur, les services de répression/la police, le service de renseignements, le Parquet, le ministère de la Justice et l'office des statistiques. Elles n'ont cependant communiqué aucun chiffre précis à l'OSCE. Voir le rapport 2011 de l'OSCE sur les crimes de haine, p. 101 concernant les autorités qui collectent des statistiques sur les crimes de haine ; les chiffres concernant les crimes de haine indiqués pp. 46, 56, 61, 68 et 74-75 ont tous été communiqués par l'OSCE ou par des acteurs de la société civile.

³⁷ Voir également à cet égard le Rapport de l'ECRI sur la Bosnie-Herzégovine (quatrième cycle de monitoring), 8 février 2011, CRI(2011)2, paragraphes 14-17.

rapatriés appartenant aux minorités, plus généralement de peuples constitutifs en situation de minorité ou de personnes appartenant aux minorités nationales.

101. Il demande également aux autorités d'intensifier leurs efforts pour procéder à un suivi systématique des crimes de haine. Une méthode harmonisée de recensement des plaintes, des accusations et des condamnations pour crimes de haine devrait être mise en place et la police doit être formée pour déceler toutes les formes de crimes de haine et les répertorier de manière appropriée. Les motivations racistes devraient également être explicitement reconnues comme des circonstances aggravantes dans le Code pénal.

Article 9 de la Convention-cadre

Application de la loi étatique relative aux minorités nationales dans le domaine des médias

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

102. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités de prendre des mesures afin que les radios et télévisions publiques remplissent leurs obligations en matière de diffusion de programmes à l'attention des minorités nationales et de rechercher des moyens de permettre un accès effectif aux médias des personnes appartenant aux minorités nationales.

Situation actuelle

103. Les personnes appartenant aux minorités nationales ont toujours le droit de créer des stations de radio et des chaînes de télévision et de publier des journaux et d'autres documents écrits dans leur propre langue³⁸, et les radiodiffuseurs du service public sont toujours tenus d'inclure des programmes spécifiques consacrés aux minorités nationales dans leur grille de programmation³⁹. Les autorités ont également indiqué qu'une législation a été adoptée en 2009 pour permettre la création d'une station de radio destinée notamment aux personnes appartenant aux minorités nationales. La Règle 58/2011 de l'ARC (Agence de régulation des communications) régit désormais en détail la délivrance d'autorisations pour les stations de radio à but non lucratif, ce qui peut présenter un intérêt pour les minorités nationales. Le Comité consultatif note également avec intérêt que conformément à la Règle 57/2011 de l'ARC sur les radios et télévisions publiques, ces dernières sont tenues, au niveau local, de consacrer 10 % de leurs créneaux horaires hebdomadaires à des questions relatives aux personnes appartenant aux minorités nationales dans leurs programmes de radiodiffusion dédiés aux nouvelles et autres informations et programmes éducationnels.

104. Le Comité consultatif regrette cependant que ces dispositions continuent d'avoir, dans la pratique, peu d'effets, et observe qu'un suivi plus attentif par l'Agence de régulation des communications de leur mise en œuvre semble indiqué. Il regrette en outre que la possibilité de créer une station de radio destinée aux personnes appartenant aux minorités nationales n'ait toujours pas été saisie et que peu de programmes soient consacrés aux minorités nationales, que ce soit dans les langues minoritaires ou majoritaires. La Radio et la Télévision de la Fédération ont indiqué avoir réalisé en 2011 une série de 17 documentaires d'une demi-heure sur les origines, les traditions, les cultures, les activités et les perspectives d'avenir des minorités

³⁸ Article 15 de la loi étatique relative aux minorités nationales.

³⁹ Article 16 de la loi étatique relative aux minorités nationales.

nationales en Bosnie-Herzégovine (un programme par minorité nationale)⁴⁰. Selon les informations communiquées au Comité consultatif, elles ont également diffusé dix sujets sur les Roms ainsi que sur les Juifs chaque année entre 2007 et 2010, et sept sujets sur chacune de ces minorités en 2011. La situation au sein des dix cantons de la Fédération varie d'un canton à l'autre, le canton de Sarajevo indiquant par exemple qu'il n'existe aucun programme public dans les langues des minorités nationales, mais que les minorités nationales sont présentes dans des émissions telles que des talk shows ; dans le canton de Tuzla, un programme hebdomadaire en romani a dû être abandonné en raison du nombre de traducteurs insuffisant, mais des reportages sur des manifestations des minorités seraient régulièrement diffusés. Dans la Republika Srpska, plusieurs programmes télévisés ont abordé la situation des minorités nationales, leurs cultures, leur musique et leur histoire, et tous les quinze jours, un programme de 50 minutes consacré à des questions liées aux minorités nationales est diffusé sur la Radio de la Republika Srpska⁴¹. La Télévision nationale de Bosnie-Herzégovine a indiqué qu'elle diffuse régulièrement des documentaires sur les minorités nationales, et un réseau de télévision privé, avec le soutien du ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés, a réalisé un documentaire sur le logement des Roms⁴².

105. Le Comité consultatif observe que ces efforts sont louables mais qu'ils restent sporadiques ; à l'exception du programme de radio *Korijeni* diffusé tous les quinze jours dans la Republika Srpska, il semble que peu d'efforts soient déployés pour maintenir une présence régulière des minorités nationales dans les médias publics. Un certain nombre de représentants des minorités nationales que le Comité consultatif a rencontrés durant sa visite ont souligné le nombre insuffisant de programmes diffusés dans les langues minoritaires, et ont mentionné le manque d'intérêt des radiodiffuseurs au niveau de l'Etat et des entités pour les programmes concernant les minorités nationales. Le nombre insuffisant de programmes publics diffusés en langues minoritaires est considéré comme un problème, particulièrement pour les enfants, ainsi que pour la visibilité des langues elles-mêmes. Ce problème est exacerbé par l'absence d'enseignement des et dans les langues minoritaires, plus particulièrement pour les groupes relativement importants tels que les Albanais (voir ci-dessous, article 14).

106. Le Comité consultatif rappelle que pour refléter la diversité culturelle et linguistique de la société et les expériences des minorités elles-mêmes, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités nationales et de leurs langues, y compris les groupes numériquement moins importants. Cela suppose d'accorder des aides aux médias et aux programmes destinés aux minorités nationales, produits par des minorités nationales ou traitant des minorités nationales dans les langues minoritaires et dans la langue majoritaire ainsi qu'en format bilingue ou multilingue. Une attention particulière doit également être accordée à la résolution des difficultés rencontrées par les minorités numériquement moins importantes ou particulièrement vulnérables, par exemple en raison du nombre insuffisant de journalistes formés pour travailler dans les langues concernées⁴³.

⁴⁰ Voir la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Rapport périodique initial présenté au Secrétaire général du Conseil de l'Europe conformément à l'article 15 de la Charte, Bosnie-Herzégovine, 30 juillet 2012, MIN-LANG/PR (2012) 5, paragraphe 120.

⁴¹ Ibid., paragraphes 118-119, et site web du programme radio *Korijeni* ; ce programme a été diffusé toutes les semaines d'avril 2006 à fin 2010 et depuis 2011 il est diffusé tous les quinze jours le samedi matin.

⁴² Ibid., paragraphes 121-122.

⁴³ Voir paragraphes 41-44 du troisième Commentaire thématique du Comité consultatif sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, ACFC/44DOC(2012)001 rev.

Recommandations

107. Le Comité consultatif invite les autorités à intensifier leurs efforts pour s'assurer que les stations de radio et les chaînes de télévision du service public remplissent leurs obligations au regard de la loi en matière d'inclusion dans leur grille de programmation de programmes spécifiques destinés aux minorités nationales. Elles devraient en outre prendre des mesures déterminées pour encourager la radiodiffusion dans les langues minoritaires. Il souligne également la nécessité pour l'Agence de régulation des communications de prêter une attention accrue à l'application de la législation en la matière.

108. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à redoubler d'efforts, y compris en étudiant les possibilités d'un accès étendu à la formation professionnelle dans ce domaine, pour faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales aient effectivement accès aux médias.

Article 10 de la Convention-cadre**Usage des langues minoritaires***Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

109. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à évaluer, en concertation avec les représentants des minorités nationales, les besoins et la demande en matière d'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives et, le cas échéant, à appliquer les dispositions plus souples de la législation des entités sur les seuils applicables dans ce domaine.

Situation actuelle

110. Le Comité consultatif se félicite de la ratification par la Bosnie-Herzégovine en septembre 2010 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Il croit cependant savoir que la législation en vigueur dans ce domaine n'a pas été modifiée depuis qu'il a rendu son deuxième Avis en 2008⁴⁴. Ainsi, la loi étatique relative aux minorités nationales oblige toujours les autorités d'une municipalité où les minorités nationales représentent une majorité absolue ou relative de la population locale à prendre des dispositions de façon à permettre l'usage de la langue de la minorité nationale entre les personnes appartenant à la minorité nationale et les autorités. Lorsque cette condition n'est pas remplie, la loi étatique exige qu'un seuil minimal d'un tiers de la population locale soit composé de personnes appartenant aux minorités nationales pour que les municipalités puissent décider d'autoriser l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives⁴⁵. Une approche plus souple est adoptée dans les lois des entités, qui n'imposent pas de seuil minimal aux municipalités qui se situent dans les régions d'implantation traditionnelle des minorités nationales et qui peuvent ainsi décider d'autoriser l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives⁴⁶. Toutefois, cette approche ne s'est traduite par aucun cas concret. Les autorités de l'Etat ont indiqué qu'aucune minorité n'avait demandé à utiliser sa langue dans les relations avec les autorités municipales ou administratives et que faute

⁴⁴ Le Comité consultatif note dans ce contexte que lorsque le présent Avis a été adopté, le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires travaillait à l'élaboration de son premier Rapport sur la Bosnie-Herzégovine.

⁴⁵ Voir article 12 de la loi étatique.

⁴⁶ Voir article 9 de la loi de la Republika Srpska et article 9 de la loi de la Fédération.

de recensement depuis 1991, aucune municipalité où ce droit pourrait effectivement être exercé conformément à la loi étatique n'a été identifiée.

111. Le Comité consultatif note que le prochain recensement pourrait apporter des informations utiles sur le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales implantées dans certaines municipalités. Néanmoins, il souligne que dans les régions d'implantation traditionnelle des minorités nationales, les besoins et la demande dans ce domaine pourraient être évalués de manière indépendante et sans attendre les résultats du prochain recensement, afin de prendre les dispositions appropriées pour permettre l'usage des langues minoritaires nationales dans ces régions, sans tenir compte du pourcentage de la population composée de personnes appartenant aux minorités nationales tel qu'il est mesuré dans les chiffres officiels disponibles (qui ne sont plus d'actualité).⁴⁷

Recommandation

112. Le Comité consultatif recommande aux autorités de consulter les représentants des minorités nationales dans les régions d'implantation traditionnelle de façon à évaluer les besoins et la demande en matière d'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives. Lorsque de tels besoins et demande existent, il encourage les autorités concernées à faire usage des dispositions de la législation de la Republika Srpska et de la Fédération dans toute la mesure du possible pour permettre l'usage des langues minoritaires nationales dans les relations avec les autorités administratives.

Article 11 de la Convention-cadre

Indications topographiques dans les langues minoritaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

113. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à évaluer, en concertation avec les représentants des minorités nationales, les besoins et la demande en matière d'indications topographiques et d'autres signes dans les langues minoritaires et, le cas échéant, à appliquer les dispositions plus souples de la législation des entités sur les seuils applicables dans ce domaine.

Situation actuelle

114. Le Comité consultatif note que les conditions et les possibilités décrites ci-dessus en ce qui concerne l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives s'appliquent également à la présentation d'indications topographiques dans ces langues. Comme susmentionné, les autorités ont indiqué qu'aucune minorité nationale ne remplissait les conditions énoncées dans la loi étatique relative aux minorités nationales et qu'aucune minorité nationale n'avait demandé à bénéficier des dispositions prévues dans la législation des entités en la matière.

115. Le Comité consultatif se réjouit des informations obtenues auprès d'autres sources selon lesquelles dans ce domaine, la situation dans la pratique est plus positive que ne le suggèrent les strictes dispositions de la loi étatique relative aux minorités nationales. Ainsi, dans la région Prnjavor de la Republika Srpska – une région traditionnellement habitée par un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales – les représentants des minorités

⁴⁷ Voir paragraphes 55-58 du troisième Commentaire thématique du Comité consultatif sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev.

nationales ont indiqué que deux villages présentaient des indications topographiques dans les langues minoritaires.

116. Le Comité consultatif considère que des mesures supplémentaires devraient être prises pour évaluer les besoins et la demande des personnes appartenant aux minorités nationales en matière de présentation d'indications topographiques et d'autres panneaux d'information dans les langues minoritaires dans les régions d'implantation traditionnelle des minorités nationales. Il note qu'il ne devrait pas être nécessaire d'attendre les résultats du prochain recensement avant de procéder à une telle évaluation dans les régions concernées. Il souligne que le fait de consulter les minorités nationales sur la question des panneaux d'information accroît non seulement leur visibilité mais favorise également une image positive de la diversité dans des régions habitées par différents groupes de populations. Ces deux points revêtent une importance particulière dans le contexte de la Bosnie-Herzégovine.

Recommandation

117. Le Comité consultatif recommande aux autorités de consulter les représentants des minorités nationales dans les régions d'implantation traditionnelle et substantielle de façon à évaluer les besoins et la demande en matière de présentation des indications topographiques et d'autres panneaux d'information dans les langues minoritaires. Lorsque de tels besoins et demande existent, il encourage les autorités concernées à faire usage des dispositions de la législation de la Republika Srpska et de la Fédération dans toute la mesure du possible pour permettre la présentation de ces indications et panneaux dans les langues minoritaires.

Article 12 de la Convention-cadre

Ségrégation dans le système scolaire

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

118. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif exhortait les autorités des entités et des cantons à prendre des mesures beaucoup plus résolues pour mettre fin à la ségrégation des élèves en fonction de leur origine nationale ou ethnique, pour promouvoir une éducation multiethnique et imposer l'application plus large des programmes de tronc commun.

Situation actuelle

119. Le Comité consultatif relève avec intérêt que le 27 avril 2012, le tribunal municipal de Mostar a jugé que le système des « deux écoles sous un même toit » constituait une ségrégation selon l'origine ethnique et qu'il était contraire à la législation anti-discrimination. Cependant, il a été indiqué qu'une action similaire engagée à Travnik avait été rejetée, au motif qu'aucune plainte n'avait été déposée par les parents et qu'aucun enfant ne s'était vu refuser une inscription sur une base discriminatoire. Ces deux affaires sont actuellement jugées en appel. Elles illustrent les profondes divisions qui existent toujours autour de la question d'éduquer ensemble les enfants appartenant aux différents peuples constitutifs.

120. Le Comité consultatif déplore la lenteur avec laquelle des progrès sont réalisés pour mettre fin au système des « deux écoles sous un même toit ». Il est également préoccupé par le fait que le nombre d'écoles monoethniques augmenterait, même dans des zones où la population est restée plus mixte. Il se félicite de la nouvelle selon laquelle en août 2012, l'organisme de coordination des ministres de l'Education de la Fédération (rassemblant, si ce n'est tous, plusieurs des ministres cantonaux de l'Education) a adopté un ensemble de Recommandations pour l'élimination de la ségrégation et des structures parallèles dans les établissements

d'enseignement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Il espère que l'adoption de ces recommandations accélèrera le processus d'élimination de la ségrégation dans l'éducation en Bosnie-Herzégovine (tant sous la forme de « deux écoles sous un même toit » que sous la forme d'écoles monoethniques) et souligne l'importance de faire avancer rapidement ce processus.

121. Le Comité consultatif souligne dans ce contexte que le travail doit se poursuivre sur le développement du programme de tronc commun en Bosnie-Herzégovine : le programme de tronc commun actuel doit être appliqué dans l'ensemble du pays ; en outre, la persistance de matières « nationales » distinctes comme l'histoire, la géographie et la religion, qui sont enseignées différemment aux élèves selon qu'ils suivent le groupe « national » bosniaque, croate ou serbe de matières, nuit au dialogue et aux échanges entre tous les enfants. Une approche inclusive de l'enseignement de l'histoire et de la géographie – adoptant une perspective multidimensionnelle qui tient également compte de l'histoire des minorités nationales en Bosnie-Herzégovine – serait préférable pour faciliter les contacts entre élèves de communautés différentes, comme le requiert l'article 12, paragraphe 2, de la Convention-cadre.

122. Le Comité consultatif observe que la ségrégation dans l'éducation est par principe inacceptable⁴⁸. Bien que l'on connaisse et que l'on puisse comprendre les raisons qui ont conduit, dans le contexte immédiat d'après-guerre de la Bosnie-Herzégovine, à mettre en place le système des « deux écoles sous un même toit », le maintien de cette pratique à long terme est indéfendable. Le Comité consultatif souligne que la ségrégation ethnique dans l'éducation constitue une violation des droits des enfants concernés, qu'elle va à l'encontre de la promotion de l'esprit de tolérance, de compréhension mutuelle et de coopération qui est au cœur de la Convention-cadre (voir également ci-dessus, article 6) et que les objectifs de préservation de la langue et de la culture peuvent tout à fait être remplis dans le cadre d'une éducation intégrée. Le système mis en place dans le District de Brčko a en outre montré que l'éducation intégrée est tout à fait possible en Bosnie-Herzégovine, à condition que la volonté politique indispensable à son succès existe.

Recommandations

123. Le Comité consultatif invite instamment les autorités, à tous les niveaux, à prendre en priorité toutes les mesures nécessaires pour éliminer la ségrégation dans l'éducation. Cela implique notamment d'intensifier les efforts pour éliminer tous les cas restants de « deux écoles sous un même toit » et les remplacer par une éducation intégrée, ainsi que de s'employer à éviter que des écoles monoethniques ne soient créées dans des zones habitées par une population mixte. Il souligne dans ce contexte que l'existence de groupes « nationaux » distincts de matières ne justifie pas de maintenir des écoles séparées et il encourage les autorités à s'inspirer des expériences du District de Brčko et d'autres zones où l'éducation intégrée a été mise en place pour appliquer des modèles efficaces dans les écoles qui relèvent de leur juridiction.

124. Le Comité consultatif recommande également vivement aux autorités de prendre des mesures plus résolues pour le programme actuel de tronc commun soit appliqué dans toutes les

⁴⁸ Voir notamment dans ce contexte le Commentaire n° 1 du Comité consultatif, L'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 2 mars 2006, Partie 2.1.2 – Points principaux – Promotion des éléments multiculturels et interculturels dans l'éducation, et égalité des chances dans l'accès à l'éducation– b) Accès des Roms à l'éducation ; voir également les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *D.H. et autres c. la République tchèque*, requête n° 57325/00, arrêt du 13 novembre 2007 (Grande Chambre), *Sampanis et autres c. Grèce*, requête n° 32526/05, arrêt du 5 juin 2008, définitif le 5 septembre 2008, et *Oršuš et autres c. Croatie*, requête n° 15766/03, arrêt du 16 mars 2010 (Grande Chambre), et Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration de sociétés diverses, La Haye, novembre 2012, paragraphes 44 et 45 et notes explicatives pertinentes.

écoles de Bosnie-Herzégovine, et pour introduire un enseignement inclusif et multidimensionnel de l'histoire, de la géographie et de la religion. Les matières comprises dans le programme de tronc commun devraient également comprendre l'histoire, la géographie et la religion.

Formation des enseignants et enseignement portant sur les minorités nationales dans les écoles

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

125. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités d'introduire des contenus portant sur l'histoire, la culture et les langues des minorités nationales dans les programmes scolaires et de former les enseignants à diffuser des connaissances dans ces matières. Il soulignait également la nécessité de soutenir davantage l'élaboration des manuels et des matériels pédagogiques nécessaires.

Situation actuelle

126. Le Comité consultatif note avec intérêt qu'un manuel sur les minorités nationales destiné à être utilisé dans les écoles, intitulé « Let's get to know each other », a été élaboré ces dernières années avec le soutien de l'OSCE et la participation de représentants des associations de minorités nationales, le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés et des instituts pédagogiques à différents niveaux du gouvernement en Bosnie-Herzégovine⁴⁹. Cependant, il constate que relativement peu d'écoles utilisent le manuel et que certains représentants des minorités nationales considèrent que le manuel ne s'éloigne pas suffisamment des clichés concernant le folklore, les costumes ou la cuisine. L'OSCE a également parrainé le programme « Kaléidoscope », un projet à l'échelle nationale mis en place pour aider les enseignants et les élèves à en apprendre davantage sur la culture, le patrimoine, les origines et les traditions des minorités nationales en Bosnie-Herzégovine et pour promouvoir la compréhension interculturelle. Ce programme a été très bien accueilli par les représentants des minorités nationales.

127. Le Comité consultatif relève que des initiatives de la sorte sont indispensables pour faire face à la situation actuelle, les minorités nationales en Bosnie-Herzégovine étant pratiquement invisibles. Il regrette que les encouragements de la communauté internationale aient été nécessaires pour les rendre visibles et souligne que les autorités à tous les niveaux devraient adopter une approche proactive pour faire davantage connaître, à travers les programmes scolaires, l'histoire, la culture et l'identité des minorités nationales.

128. Il note également avec une certaine inquiétude le nombre insuffisant de manuels et de matériels pédagogiques appropriés, d'enseignants qualifiés et de locaux disponibles, ce qui entrave les efforts réalisés par les minorités nationales pour promouvoir l'enseignement des langues des minorités nationales et les contraint à dépendre en grande partie du soutien de leurs Etats-parents dans ce domaine (voir également ci-dessous, articles 14 et 17). Ces efforts devraient être institutionnalisés dans le système éducatif à tous les niveaux de l'éducation, y compris la formation des enseignants.

Recommandations

129. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à élaborer plus avant des mesures et des programmes destinés à favoriser une meilleure connaissance des minorités nationales parmi

⁴⁹ Leonard Valenta, *Let's get to know each other : National minorities in Bosnia and Herzegovina (Upoznajmo se! Nacionalne manjine u Bosni i Hercegovini)*, OSCE, 2009, disponible à l'adresse suivante : http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2011022813425011eng.pdf

les élèves et le grand public, en s'inspirant des initiatives déjà prises pour renforcer l'enseignement portant sur les minorités nationales dans les écoles. Ces efforts réalisés sur le long terme devraient notamment permettre d'inclure des contenus portant sur l'histoire, la culture et les langues des minorités nationales dans les programmes scolaires et de former les enseignants à l'enseignement de ces matières.

130. Le Comité consultatif invite également les autorités à soutenir davantage et de manière plus active l'élaboration de manuels scolaires et d'autres matériels destinés spécifiquement à l'enseignement des langues minoritaires.

Les Roms dans le système éducatif

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

131. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à s'assurer de la mise en œuvre systématique du Plan d'action sur les besoins en matière d'éducation des Roms et des personnes appartenant aux autres minorités nationales, notamment en allouant des financements adéquats et en assurant un suivi régulier et une évaluation des mesures prises. Il soulignait également que les autorités de l'Etat devraient jouer pleinement leur rôle de coordonnateur dans la mise en œuvre du Plan d'action.

Situation actuelle

132. Les enfants roms continuent de faire l'objet d'une marginalisation et d'une exclusion sociale considérables, ce qui les empêche de jouir effectivement de leur droit à l'éducation. Le Comité consultatif observe que des mesures spécifiques sont nécessaires pour rompre ce cycle et parvenir à une égalité dans la pratique. Il se félicite que les autorités aient reconnu la nécessité de prendre de telles mesures et note dans ce contexte que le Plan d'action sur les besoins en matière d'éducation des Roms et des personnes appartenant aux autres minorités nationales a été révisé lorsque la Bosnie-Herzégovine a rejoint la Décennie pour l'intégration des Roms en 2010. Une équipe d'experts a été constituée sous les auspices du ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés pour suivre la mise en œuvre du Plan d'action. En mai 2012, cette équipe avait développé sa propre méthode de collecte de données et était sur le point de finaliser son premier rapport de suivi. Le Comité consultatif se réjouit de l'adoption de ces mesures visant à améliorer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du Plan d'action.

133. Le Comité consultatif note avec intérêt que de nombreuses mesures positives sont déjà en place pour améliorer l'accès des enfants roms à l'école, comme la distribution gratuite de manuels scolaires et un accès facilité aux bus scolaires. Cependant, ces mesures n'ont pas été mises en place dans l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine et le Comité consultatif a reçu de nombreuses informations selon lesquelles là où elles sont en place, ces mesures ne concernent pas toujours les enfants roms dans la pratique. En outre, pour les familles qui vivent dans une extrême pauvreté, le coût d'autres fournitures scolaires telles que des cahiers, des stylos et des crayons et une tenue vestimentaire appropriée reste prohibitif. Ces dépenses ne sont pas couvertes par les mesures en place, qui présentent donc peu d'intérêt pour les bénéficiaires visés.

134. Certains exemples positifs de la participation des médiateurs et assistants roms au travail destiné à améliorer l'accès des enfants roms à l'éducation ont été décrits au Comité consultatif lors de sa visite, notamment à Sarajevo, à Tuzla et dans le District de Brčko. Cependant, ces mesures restent sporadiques et insuffisantes. Le Comité consultatif note que lorsque ces mesures se sont révélées probantes, c'est grâce à l'établissement de liens étroits avec les parents roms et

les écoles et à l'adoption d'une approche globale qui comprend, par exemple, le fait de s'adresser à des enfants en âge préscolaire pour les préparer à l'école et d'offrir aux enfants un espace approprié pour étudier ; le succès dépend également pour beaucoup du dévouement et de l'engagement individuels des personnes travaillant en qualité de médiateurs et d'assistants et du degré de confiance que leur accordent les communautés roms avec lesquelles elles travaillent.

135. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait que malgré les efforts décrits ci-dessus, les Roms continuent de subir des inégalités persistantes en ce qui concerne l'accès à l'éducation dans l'ensemble du pays. Les taux de scolarisation des enfants roms restent faibles et les taux d'abandon élevés, peu de Roms poursuivant des études secondaires, et encore moins des études supérieures. Les taux d'abandon sont particulièrement élevés chez les jeunes filles et le taux d'illettrisme chez les adultes roms reste élevé, particulièrement parmi les femmes âgées. La pauvreté, l'isolement géographique, l'absence de papiers d'identité, l'exclusion sociale, la discrimination, les préjugés et l'hostilité dans les écoles y contribuent, et le fait que de nombreux parents roms n'aient eux-mêmes pas achevé leurs études primaires et soient peu lettrés ajoute à la difficulté de les encourager à surmonter ces problèmes lorsqu'il s'agit de scolariser leurs enfants⁵⁰.

Recommandations

136. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités, à tous les niveaux, de veiller à ce que le Plan d'action sur les besoins en matière d'éducation des Roms et des personnes appartenant aux autres minorités nationales reçoive des financements adéquats et soit pleinement mis en œuvre. Il encourage les autorités dans leurs efforts pour améliorer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du Plan d'action. Il les encourage également à utiliser les résultats du suivi et de l'évaluation pour développer et renforcer les bonnes pratiques dans ce domaine.

137. Le Comité consultatif recommande vivement que dans le cadre des mesures prises pour garantir l'égalité d'accès à l'éducation pour les enfants roms, les autorités veillent à ce que les enfants roms ne se voient pas refuser l'accès à l'école faute de papiers d'identité ; dans pareils cas, les autorités devraient plutôt faciliter l'accès aux documents nécessaires et aider les parents à scolariser leurs enfants.

138. Le Comité consultatif encourage les autorités à renforcer la pratique qui consiste à employer des médiateurs ou des assistants roms pour aider à consolider les liens entre les familles roms et les écoles et s'assurer que les enfants roms sont non seulement inscrits à l'école mais qu'ils sont également en mesure de terminer leurs études. Il souligne l'importance d'apprendre des expériences qui ont abouti et de celles qui ont échoué dans ce domaine afin d'instaurer la confiance et de créer des résultats durables.

139. Le Comité consultatif recommande également aux autorités de prendre des mesures pour s'attaquer au problème de l'illettrisme des adultes parmi les Roms, notamment en facilitant l'accès des Roms à la formation des adultes.

⁵⁰ Voir par exemple le Fonds pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, « Non-Enrolment and School Dropout: A study based on children and youths who do not enrol in or drop out of primary and secondary education », décembre 2011.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement des et dans les langues minoritaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

140. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à prendre des mesures plus résolues afin de développer l'enseignement des et dans les langues minoritaires dans les régions d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant aux minorités nationales et à évaluer au mieux les besoins et la demande exprimée par les personnes appartenant aux minorités nationales en cette matière.

Situation actuelle

141. Les conditions fixées par la loi pour l'enseignement des et dans les langues minoritaires n'ont pas changé depuis le deuxième Avis du Comité consultatif. Ainsi, en vertu de la loi étatique sur les minorités nationales telle que modifiée en 2005, les élèves appartenant à une minorité nationale doivent former un tiers de la population de l'école concernée pour que l'école soit obligée de dispenser un enseignement dans la langue minoritaire en question. La législation de la Fédération contient les mêmes critères ; la loi de la Republika Srpska n'a pas encore été mise en conformité avec ces conditions modifiées et contient toujours les anciennes conditions plus strictes exigeant que la minorité constitue une majorité absolue ou relative de la municipalité concernée pour que les enfants puissent recevoir un enseignement dans leur langue minoritaire. Dans la pratique cependant, ni la condition moins stricte introduite dans la loi de la Fédération pour la mettre en conformité avec la loi étatique modifiée, et encore moins la condition plus stricte maintenue dans la loi de la Republika Srpska ne sont réunies, et à l'heure actuelle aucune école publique en Bosnie-Herzégovine ne dispense d'enseignement dans la langue d'une minorité nationale. La ratification par la Bosnie-Herzégovine en septembre 2010 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires n'a rien changé à la situation⁵¹.

142. En ce qui concerne l'enseignement des langues minoritaires, en vertu de la loi étatique telle que modifiée en 2005 et de la loi de la Fédération, les élèves appartenant à des minorités nationales doivent former un cinquième de la population de l'école pour que cette dernière soit tenue, à la demande de la majorité des parents, de dispenser des cours supplémentaires sur la langue, la littérature, l'histoire et la culture de la minorité en question. Dans la Republika Srpska, indépendamment du nombre d'élèves appartenant à des minorités nationales dans telle ou telle municipalité, il est obligatoire de dispenser ces cours supplémentaires si les parents des élèves appartenant à des minorités nationales en font la demande, conformément aux lois générales sur l'éducation. Le Comité consultatif a été informé que très peu d'écoles en Bosnie-Herzégovine dispensent ces cours facultatifs et que les possibilités d'étudier le romani dans les écoles sont toujours aussi peu nombreuses. Dans la Republika Srpska, l'enseignement facultatif de l'ukrainien et de l'italien est assuré dans quelques écoles. Dans la plupart des autres cas, il apparaît que les langues minoritaires continuent d'être enseignées en dehors du cadre scolaire. A Tuzla, par exemple, les autorités ont indiqué qu'aucune demande pour l'enseignement des langues minoritaires dans les écoles n'avait été reçue, mais que le hongrois, l'italien et le slovène sont enseignés dans les propres écoles de langues des minorités, qui reçoivent une aide financière allouée en partie sur les budgets municipaux et cantonaux et provenant en partie des ambassades concernées. Les associations de minorités polonaise et

⁵¹ Comme indiqué ci-dessus, au moment où le présent Avis a été adopté, le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires travaillait à l'élaboration de son premier Rapport sur la Bosnie-Herzégovine.

tchèque dans la Fédération dispensent également des cours de langues avec le soutien des autorités de leurs Etats-parents⁵².

143. Le Comité consultatif note avec une certaine inquiétude que les autorités n'ont pas adopté d'approche proactive dans ce domaine. A cet égard, il est regrettable que le Comité conjoint des droits de l'homme du Parlement de la Bosnie-Herzégovine n'ait jamais approuvé la publication d'un rapport établi par le Conseil étatique des minorités nationales pour la période 2004-2009 sur la mise en œuvre des droits à l'éducation en application de la loi étatique sur les minorités nationales. Les initiatives pour l'enseignement des langues minoritaires continuent de venir en majorité des minorités nationales elles-mêmes. Comme indiqué ci-dessus (voir article 12), ces efforts continuent de dépendre en grande partie du soutien de leurs Etats-parents.

144. Lors d'entretiens avec le Comité consultatif durant sa visite en Bosnie-Herzégovine, les représentants des minorités nationales ont toujours exprimé leur déception face à cette situation et ont fait part du besoin d'obtenir un soutien plus actif de la part des autorités dans ce domaine. Le Comité consultatif souligne que la situation actuelle, où la langue, l'histoire et la culture des minorités nationales sont quasiment absentes des programmes scolaires (voir également ci-dessus, article 12), représente non seulement une menace pour la préservation de l'identité individuelle des personnes appartenant aux minorités nationales mais aggrave également leur position de quasi invisibilité dans le contexte de la Bosnie-Herzégovine. Il souligne en outre qu'une approche purement passive de la part des autorités – qui attendent simplement des minorités nationales qu'elles expriment une demande claire – n'est pas une façon appropriée de protéger les droits des personnes appartenant aux minorités nationales : les autorités devraient régulièrement suivre la demande d'enseignement des et dans les langues minoritaires et devraient stimuler cette demande en sensibilisant les parents et les élèves⁵³.

Recommandation

145. Le Comité consultatif engage instamment les autorités à redoubler d'efforts pour développer l'enseignement des et dans les langues minoritaires dans des régions d'implantation traditionnelle ou substantielle des personnes appartenant aux minorités nationales. Les autorités à tous les niveaux devraient adopter une approche proactive dans ce domaine. Les besoins et la demande des personnes appartenant aux minorités nationales en matière d'enseignement devraient être dûment évalués.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation à la vie publique

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

146. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif exhortait les autorités à prendre toutes les mesures qui s'imposent, y compris des mesures législatives, afin de permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales d'accéder à des possibilités réelles et effectives de représentation dans les conseils et assemblées municipaux. Il les invitait en particulier à veiller à ce que les mesures positives en faveur des minorités nationales ne soient

⁵² Voir le Commentaire n° 1 du Comité consultatif, l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 2 mars 2006, Partie 2.1.2 – Points principaux – Formation des enseignants, accès aux manuels scolaires et promotion des contacts multiculturels, sur la nécessité d'utiliser avec prudence le soutien des Etats-parents dans le domaine de l'éducation.

⁵³ Voir notamment paragraphes 71-72 du troisième Commentaire thématique du Comité consultatif sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, ACFC/44DOC(2012)001 rev.

pas mises à profit par des personnes ou des groupes qui ne représentent pas les personnes appartenant aux minorités nationales.

147. Il relevait également qu'il était essentiel que les représentants des minorités nationales soient à l'avenir pleinement impliqués dans toute discussion concernant des sujets d'intérêt général, notamment dans le contexte de la réforme de la Constitution et du fonctionnement des institutions d'Etat. Il soulignait qu'une attention particulière devrait être accordée à l'amélioration de la participation des Roms dans les affaires publiques.

Situation actuelle

148. Le Comité consultatif note que la législation régissant la représentation des minorités aux conseils et assemblées municipaux n'a pas été modifiée depuis l'amendement de la loi électorale en 2008. Ainsi, les minorités nationales ont le droit d'être représentées aux conseils et assemblées municipaux proportionnellement à leur pourcentage de la population, tel que mesuré lors du dernier recensement (1991), avec un siège réservé garanti par la loi si elles constituent au moins 3 % de la population locale. Les assemblées et conseils municipaux pouvaient en outre décider d'attribuer des sièges aux minorités nationales même lorsqu'elles formaient moins de 3 % de la population locale, et étaient obligés de déterminer avant les élections de 2008 les nombres exacts de représentants des minorités nationales qui se verraient attribuer un siège. Le Comité consultatif note avec intérêt l'élection en vertu de ces règles de 35 représentants des minorités nationales⁵⁴ sur un total de 106 candidats aux élections locales de 2008, dans 14 municipalités de la Republika Srpska et 17 de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (deux de ces 17 municipalités ayant chacune 2 représentants des minorités), ainsi que dans le District de Brčko (ayant également deux représentants des minorités). Dans deux municipalités où un représentant d'une minorité nationale aurait pu être élu, aucun candidat ne s'est présenté pour le siège correspondant.

149. Le Comité consultatif n'a pas été en mesure d'accéder à une ventilation détaillée des représentants des minorités élus lors des élections locales de 2012. Cependant, il note que seulement 29 représentants des minorités ont été élus lors de ces élections – une baisse considérable par rapport aux élections locales précédentes de 2008. Il considère que les causes de cette baisse devraient être analysées, en étroite consultation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, en vue de surmonter toute difficulté mise en évidence avant les prochaines élections qui se tiendront dans quatre ans.

150. Le Comité consultatif observe également qu'en vertu de la loi, le nombre de sièges réservés aux représentants des minorités nationales devra être recalculé après le prochain recensement afin de refléter plus exactement la composition actuelle de la population en Bosnie-Herzégovine.

151. Le Comité consultatif a de nouveau été informé que certains partis politiques ont pris parti de deux facteurs en particulier – d'une part, les candidats des minorités nationales ont besoin d'un nombre de signatures moins important pour que leur candidature soit validée, et d'autre part, rien n'empêche une personne de déclarer une appartenance ethnique différente d'une élection à l'autre – afin d'inclure sur leurs listes des candidats qui affirment appartenir à une minorité nationale (et qui peuvent donc être élus à des sièges réservés aux minorités nationales) mais qui ne sont pas reconnus en tant que tels par les minorités nationales elles-mêmes. Tout en reconnaissant le principe de libre identification visé à l'article 3 de la

⁵⁴ 13 Roms, 7 Monténégrins, 4 Albanais, 3 Ukrainiens, 2 Macédoniens, 2 Slovènes, 1 Tchèque, 1 Italien, 1 Roumain et 1 Turc. Ont été élus 27 hommes et 8 femmes.

Convention-cadre, le Comité consultatif est préoccupé par l'utilisation abusive de ce système, qui a été conçu pour promouvoir la participation effective des minorités nationales au niveau local.

152. Comme souligné ci-dessus (voir article 4), les personnes appartenant aux minorités nationales ont été pratiquement écartées des discussions sur les mesures à prendre pour s'assurer qu'elles ne sont pas automatiquement exclues de certaines fonctions politiques élevées au niveau de l'Etat. Pour le Comité consultatif, cela est symptomatique du manque d'égard d'un grand nombre des principaux partis politiques en Bosnie-Herzégovine pour la situation des personnes appartenant aux minorités nationales. Une action décisive des responsables politiques eux-mêmes sera nécessaire pour remédier à ce problème.

Recommandations

153. Le Comité consultatif invite les autorités à prendre des mesures résolues pour s'assurer que les possibilités de représentation aux assemblées et conseils municipaux qui sont prévues par la loi pour les personnes appartenant aux minorités nationales sont réelles et effectives dans la pratique. A cette fin, les autorités devraient réexaminer les critères d'inclusion des représentants des minorités nationales sur les listes des partis, afin de prévenir une utilisation abusive du système par des candidats qui ne représentent pas les minorités nationales. Elles devraient également revoir le seuil de 3 % pour les sièges réservés garantis, au regard des résultats du prochain recensement lorsqu'ils seront connus.

154. Le Comité consultatif invite les autorités, en étroite consultation avec les représentants des minorités nationales, à analyser les facteurs à l'origine de la baisse du nombre de représentants des minorités élus lors des élections locales de 2012, en vue de régler tout problème mis en évidence d'ici les prochaines élections locales qui se tiendront en 2016.

155. Le Comité consultatif exhorte les autorités à s'assurer que les minorités nationales sont en mesure de participer effectivement aux travaux sur la révision de la Constitution de l'Etat, et renvoie aux recommandations faites ci-dessus (article 4) à cet égard.

Les Conseils des minorités nationales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

156. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait que les autorités complètent la composition du Conseil des minorités nationales nouvellement élu au niveau étatique et prennent toutes les mesures nécessaires, y compris l'allocation de moyens financiers et de ressources humaines, afin que le Conseil des minorités nationales soit en mesure d'exercer effectivement son rôle. Il invitait également les autorités à s'assurer que le processus de nomination des membres au Conseil de la Fédération soit mené de façon transparente et que des règles de fonctionnement claires et précises soient établies.

157. Le Comité consultatif invitait également les autorités à accroître les moyens financiers et humains à disposition du Conseil des Roms, afin de lui permettre d'assurer une coordination et un suivi efficaces de la mise en œuvre des plans d'action pour les Roms en matière d'éducation, d'emploi, de santé et de logement.

Situation actuelle

158. Le Comité consultatif se félicite du fait que des Conseils des minorités nationales soient désormais établis dans les deux entités et au niveau de l'Etat et qu'ils soient opérationnels depuis

plusieurs années. Il se réjouit également de la mise en place de Conseils des minorités nationales dans les cantons de Sarajevo et de Tuzla, conformément à leur législation cantonale sur les minorités nationales.

159. Cependant, certains problèmes ont été signalés quant à la composition des Conseils et à leur capacité à influencer les activités des minorités nationales. Au niveau de l'Etat, le rôle du Comité conjoint du Parlement pour les droits de l'homme dans l'élection des membres, si plus d'un candidat se présente au nom d'une minorité nationale donnée, a politisé les nominations et sérieusement sapé la confiance des minorités nationales dans la capacité du Conseil à travailler efficacement pour représenter les intérêts des minorités nationales. Dans la Fédération, le nombre élevé de membres du Conseil fixé par la loi⁵⁵ a également créé des difficultés pour les travaux du Conseil des minorités nationales de la Fédération. Ces difficultés sont composées dans les deux cas du manque d'intérêt affiché par leurs interlocuteurs parlementaires pour le fonctionnement efficace des Conseils et pour les propositions soumises. Ainsi, l'influence du Conseil sur les affaires des minorités nationales reste très limitée dans la pratique. Le Comité consultatif note cependant avec intérêt que le Conseil des minorités nationales de la Republika Srpska s'est montré de plus en plus actif ces dernières années, en s'efforçant d'améliorer les contacts également entre les minorités nationales et le pouvoir exécutif.

160. En ce qui concerne le Conseil des Roms, il fonctionne comme un organe consultatif du Conseil des ministres au niveau de l'Etat et il est composé d'un nombre égal de représentants des Roms et du gouvernement. Il est chargé de conseiller et de coordonner les travaux sur les questions des Roms au sein du ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés et de suivre la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action dans ce domaine. Le Comité consultatif relève avec intérêt que le Conseil des Roms a pu soumettre des propositions de mesures qui seront intégrées dans les différents plans d'action pour les Roms élaborés par le Conseil des ministres et que son financement s'élevait à 75 000 BAM (environ 38 000 EUR) en 2011, contre 50 000 BAM (environ 25 000 EUR) en 2007. Il est cependant préoccupé par des informations selon lesquelles les procédures de nomination des représentants des Roms manquent de transparence, ne favorisent pas toujours la nomination des candidats les plus qualifiés et ne permettent pas de garantir une représentation effective des intérêts des Roms.

Recommandations

161. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités de modifier les dispositions régissant la composition du Conseil des minorités nationales au niveau étatique, afin de dépolitiser les nominations et de veiller à ce que les membres du Conseil soient véritablement représentatifs des minorités nationales. Il recommande également que les dispositions régissant la composition du Conseil de la Fédération soient réexaminées afin que le nombre de membres du Conseil soit raisonnable tout en restant dûment représentatif.

162. Il exhorte les autorités à accorder une plus grande attention aux propositions soumises par les Conseils des minorités nationales. Ces propositions devraient être suivies et toute décision de ne pas les adopter devrait être justifiée.

163. Le Comité consultatif recommande aux autorités de revoir les procédures de nomination pour le Conseil des Roms afin de faire en sorte qu'elles soient transparentes et qu'elles assurent une réelle représentation des intérêts des Roms.

⁵⁵ La loi de la Fédération prévoit qu'il doit y avoir un représentant au Conseil des minorités nationales pour mille personnes (ou moins) appartenant à la minorité nationale, avec un maximum de 5 représentants par minorité nationale et 7 pour les Roms.

**Participation à la vie économique et sociale :
accès aux soins de santé, à la protection sociale et à l'emploi**

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

164. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif exhortait les autorités à prendre de nouvelles mesures pour améliorer la participation des Roms à la vie socio-économique. Il invitait les autorités à garantir un accès universel et non discriminatoire à l'assurance sociale, à lutter contre la discrimination ethnique dans le recrutement, à assurer la bonne mise en œuvre des plans d'action pour la santé et l'emploi des Roms, et à mettre en place des mécanismes de suivi et d'évaluation impliquant toutes les personnes concernées.

Situation actuelle

165. En matière d'emploi, les deux volets du plan d'action pour les Roms – cofinancement pour les employeurs qui embauchent des Roms et aide à l'emploi indépendant des Roms – ont permis à 119 Roms en 2009 et à 93 Roms en 2010 d'accéder à un emploi. Cependant, des lacunes importantes dans la conception et le fonctionnement de ce plan d'action doivent rapidement être comblées pour que les effets positifs des mesures prises s'inscrivent dans la durée.

166. Le Comité consultatif observe notamment que les Roms sélectionnés pour participer au programme d'emploi indépendant ne possèdent souvent pas les qualifications nécessaires pour créer et diriger une entreprise avec succès et n'ont pas reçu, dans le cadre du programme, l'aide ou la formation nécessaires pour y parvenir. En conséquence, de nombreuses entreprises ont fermé leurs portes et les Roms concernés ont dû solliciter des prêts commerciaux auprès des banques pour rembourser l'emprunt concédé par l'Etat – ce qui signifie que leur situation financière s'est considérablement dégradée et qu'ils se sont retrouvés sans assurance maladie puisque leur statut d'indépendant provoque leur retrait des listes de chômeurs.

167. En ce qui concerne le système de cofinancement, les employeurs ne sont pas incités à engager des Roms au-delà de la période de financement initiale, et souvent ils ont simplement remplacé une personne par une autre à la fin de cette période ; le système n'offre pas de solutions à long terme pour les Roms. En outre, les données utilisées pour suivre l'incidence des mesures prises font uniquement apparaître le nombre de personnes qui ont bénéficié du programme et les sommes dépensées et n'indiquent pas clairement combien de Roms continuent de travailler au-delà de la période de cofinancement. Le Comité consultatif note également que le faible niveau d'éducation de nombreux Roms exacerbe les difficultés qu'ils rencontrent pour accéder à l'emploi et que des mesures supplémentaires sont donc nécessaires pour les aider à entrer sur le marché du travail. Il relève en outre que très peu de Roms sont représentés dans la fonction publique, du niveau local jusqu'au niveau étatique, et que ceux qui accèdent à ces emplois se situent souvent en bas de l'échelle même lorsque leur niveau d'éducation est élevé.

168. Le Comité consultatif observe que l'accès à l'assurance sociale est étroitement lié à l'accès à l'emploi et à l'inscription auprès de l'agence pour l'emploi. Il est nécessaire de posséder des papiers d'identité pour s'inscrire auprès des bureaux pour l'emploi, ce qui signifie que les Roms qui n'ont pas ces papiers sont automatiquement exclus, comme le sont les enfants qui quittent l'école plus de 30 jours avant d'avoir 16 ans ou qui ne terminent pas l'enseignement primaire obligatoire⁵⁶ – parmi lesquels on compte un nombre disproportionnellement élevé de

⁵⁶ Selon les informations dont dispose le Comité consultatif, une personne doit être âgée de 16 ans pour obtenir des papiers d'identité, nécessaires pour s'inscrire auprès des services de l'emploi. Cette inscription doit cependant être

Roms. Cela signifie que de nombreux Roms sont exclus de l'accès à l'assurance sociale, ce qui aggrave l'exclusion sociale et la marginalisation dont ils sont victimes.

169. En matière de santé, les trois objectifs prioritaires du plan d'action sont l'amélioration de l'accès aux soins de santé, la sensibilisation dans le domaine des soins de santé et l'amélioration de l'état de santé des Roms, ce dernier objectif ayant été la cible prioritaire des actions réalisées en 2009 et 2010. Ainsi, plus de 500 enfants roms ont été vaccinés gratuitement en 2009. Le Comité consultatif se félicite de ces mesures positives, mais il relève également que tous les enfants couverts par l'assurance maladie sont vaccinés gratuitement ; il attire donc l'attention des autorités sur les objectifs à plus long terme qui pourraient être réalisés en améliorant l'accès des Roms à l'assurance maladie et en menant des actions de sensibilisation dans le domaine des soins de santé. Des efforts sur le court terme tels que des campagnes de vaccination – qui ont nul doute pour effet positif d'améliorer l'état de santé des personnes concernées – ne doivent pas exclure la réalisation d'objectifs qui s'inscrivent sur une plus longue durée et dont la portée est plus grande.

170. Le Comité consultatif croit comprendre qu'en vertu de la législation des entités en matière de santé, les adultes sont couverts par l'assurance maladie d'une des trois façons suivantes : en étant employés ou inscrits auprès d'une agence pour l'emploi, ou du fait de leur handicap qui les empêche de travailler. Les personnes qui ne peuvent pas bénéficier d'une assurance maladie d'une de ces trois façons peuvent néanmoins bénéficier d'une couverture de base, les enfants âgés de moins de 18 ans, les femmes enceintes et les mères durant les six premiers mois suivant la naissance de l'enfant étant automatiquement assurés. Dans la Fédération, où la compétence en matière de santé est partagée par les entités et les cantons⁵⁷, les dispositions sur la couverture de base pour les personnes non assurées n'ont cependant pas été adoptées par tous les cantons, ce qui contribue à la vulnérabilité des Roms en matière d'accès aux soins de santé.

171. Le Comité consultatif est également vivement préoccupé par les nombreuses informations qu'il a reçues concernant le refus de dispenser des soins de santé aux Roms, y compris à des femmes enceintes âgées de moins de 18 ans, dans la Fédération et dans la Republika Srpska. En outre, des violations graves du droit à la santé, comme des refus de soigner des Roms dans des situations d'urgence, sont restées impunies. Les victimes ne disposent non seulement d'aucun recours, malgré les dispositions juridiques en place, mais aucune pression non plus n'est exercée sur les prestataires des soins de santé pour les inciter à changer leur pratique.

172. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par la marginalisation des Roms en Bosnie-Herzégovine. Alors qu'il se réjouit des mesures prises par les autorités pour améliorer la situation des Roms depuis l'adhésion en 2010 à la Décennie pour l'intégration des Roms, il souligne la nécessité de mener une action plus résolue dans ce domaine afin de promouvoir leur pleine participation dans la sphère socio-économique.

également effectuée dans un délai de 30 jours par toute personne qui termine l'école primaire et qui décide de ne pas s'inscrire dans un établissement d'enseignement secondaire. Cela signifie que les enfants qui ont abandonné l'école plus de 30 jours avant d'avoir 16 ans ne peuvent respecter ce délai d'inscription de 30 jours. Les enfants ayant arrêté l'école sans avoir terminé leurs études dans l'enseignement primaire ne remplissent pas non plus les conditions pour s'inscrire auprès du bureau pour l'emploi.

⁵⁷ Chapitre III, article 2(b) de la Constitution de la Fédération.

Recommandations

173. Le Comité consultatif recommande aux autorités de réexaminer les mesures prévues dans le cadre du plan d'action pour l'emploi des Roms afin d'améliorer leur capacité à assurer aux Roms un emploi s'inscrivant dans la durée. Il est essentiel que les Roms qui participent aux programmes d'emploi indépendant reçoivent non seulement des fonds mais également une formation et une aide sur la façon de diriger une entreprise avec succès comme partie intégrante du programme, avant de recevoir des fonds mais aussi après avoir créé leur entreprise. De même, les programmes de cofinancement destinés aux employeurs devraient inclure des mesures visant à promouvoir l'emploi durable des Roms. Des mesures supplémentaires devraient également être prises pour promouvoir l'emploi des Roms à tous les niveaux de la fonction publique.

174. Le Comité consultatif recommande aux autorités de prendre des mesures pour remédier aux défaillances de l'assurance maladie lorsque les personnes concernées ne possèdent pas les documents nécessaires ou le niveau d'éducation nécessaire.

175. Il exhorte également les autorités à accorder plus d'attention aux objectifs d'amélioration de l'accès aux soins de santé et de sensibilisation qui sont énoncés dans le plan d'action pour la santé des Roms. Il engage instamment les cantons qui n'ont pas adopté de dispositions relatives à la couverture maladie universelle à en adopter rapidement. En parallèle, des efforts doivent être entrepris pour lutter contre la discrimination exercée par les prestataires de soins de santé à l'égard des Roms, y compris en faisant en sorte que des sanctions effectives soient imposées lorsqu'une telle discrimination est constatée.

Participation à la vie économique et sociale : accès à un logement décent

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

176. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités de prendre une série de mesures pour améliorer l'accès des Roms au logement, et notamment de mettre rapidement en œuvre le plan d'action pour le logement des Roms, d'aider les Roms à récupérer les biens qu'ils possédaient avant le conflit armé, de cesser immédiatement les expulsions forcées et de prendre des mesures pour améliorer les conditions de vie dans les quartiers roms.

Situation actuelle

177. Le Comité consultatif note avec intérêt que les autorités au niveau de l'Etat ont alloué environ 3 millions de BAM chaque année depuis 2009 à la mise en œuvre des plans d'action pour les Roms dans les domaines de l'emploi, de la santé et du logement, la grande majorité ayant été dépensée dans le domaine du logement. Ces fonds, qui sont affectés à des projets cofinancés par les entités, les cantons, les municipalités et/ou des ONG, ont servi à construire ou à reconstruire des logements et à réparer des infrastructures. Bien que les autorités locales aient la possibilité d'apporter des contributions en nature, par exemple en donnant des terrains, cette possibilité ne semble pas avoir été beaucoup utilisée.

178. Malgré les mesures en place pour garantir la transparence et la qualité des projets financés, telles que des procédures d'appels d'offres publics pour les projets, le Comité consultatif craint que les nombreux abus et les défaillances dans la mise en œuvre des projets aient sérieusement compromis leur capacité à améliorer la situation des Roms. Notamment, les autorités se situant en bas de l'échelle n'ont pas satisfait aux niveaux de financement attendus ; selon les informations disponibles, les Roms n'ont que rarement été impliqués ou consultés dans

la préparation et la mise en œuvre des projets de logement ; et des parts importantes des fonds investis auraient été affectées à l'amélioration de maisons existantes faites de briques et de mortier, plutôt qu'à l'amélioration des conditions de logement des plus vulnérables qui vivent dans des bidonvilles improvisés.

179. Le Comité consultatif note également avec une vive préoccupation que le plan d'action pour le logement des Roms ne prévoit pas l'amélioration des conditions de logement des Roms qui vivent dans des camps non officiellement autorisés, bien qu'ils soient très nombreux en raison du nombre important de Roms déplacés pendant la guerre et de leur difficulté à obtenir la reconnaissance de leurs titres de propriétés sur les biens qu'ils pouvaient occuper avant la guerre. En outre, les conditions de vie dans ces camps restent particulièrement déplorable, les infrastructures de base faisant défaut ; les personnes qui y vivent figurent parmi les membres les plus défavorisés et vulnérables de la communauté rom, et elles restent exposées aux expulsions forcées.

Recommandations

180. Le Comité consultatif exhorte les autorités au niveau des entités, des cantons et des municipalités à allouer des ressources suffisantes à la mise en œuvre des projets de logement prévus dans le cadre du plan d'action pour le logement des Roms. Il recommande également aux autorités d'intensifier leurs efforts pour consulter les Roms en ce qui concerne l'identification de ces projets de logement, afin de faire en sorte qu'ils tiennent compte de la situation des personnes les plus nécessiteuses.

181. Le Comité consultatif engage instamment les autorités à trouver des moyens de tenir compte de la situation des Roms qui vivent dans des camps non officiellement autorisés, soit en légalisant ces implantations et en améliorant les conditions de vie, soit en aidant les Roms à accéder à un logement légal.

Article 17 de la Convention-cadre

Contacts libres et pacifiques par-delà les frontières et soutien des « Etats-parents »

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

182. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à prendre soigneusement en considération l'incidence que peut avoir le soutien de l'étranger en matière d'éducation sur les politiques générales dans ce domaine et, le cas échéant, à revoir ses politiques en matière d'éducation afin de s'assurer qu'elles ne conduisent pas à davantage de ségrégation selon des clivages ethniques.

Situation actuelle

183. Le Comité consultatif relève avec intérêt que certaines associations de minorités ont instauré une étroite coopération avec leurs homologues dans les « Etats-parents », avec l'aide des autorités locales ou cantonales, ce qui a permis le développement de la coopération culturelle au niveau local ou cantonal. Il note également que de nombreux représentants des minorités considèrent cette coopération comme étant essentielle étant donné que l'Etat consacre peu de fonds au financement de leurs activités culturelles. Cependant, en ce qui concerne la coopération dans le domaine de l'éducation, le Comité consultatif tient à réitérer sa mise en garde dans la mesure où le soutien reçu par le biais d'accords de coopération avec des Etats voisins contiendrait dans certains cas des messages de division et pourrait accentuer les clivages ethniques au lieu de renforcer la compréhension et le respect mutuels comme le prévoit

l'article 6 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif observe également que les minorités nationales qui ne bénéficient pas du soutien d'un « Etat-parent » ne devraient pas être laissées dans une situation désavantageuse.

Recommandation

184. Le Comité consultatif invite à nouveau les autorités à prendre soigneusement en considération l'incidence que peut avoir le soutien de l'étranger en matière d'éducation sur les politiques générales dans ce domaine et, le cas échéant, à revoir ses politiques en matière d'éducation afin de s'assurer qu'elles remplissent l'objectif de promotion du respect et de la compréhension mutuels et de la tolérance et ne conduisent pas à davantage de ségrégation selon des clivages ethniques.

Article 18 de la Convention-cadre

Accords bilatéraux sur la protection des minorités nationales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

185. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à poursuivre la coopération au niveau régional en matière de protection des minorités nationales et à intensifier les efforts pour conclure des accords bilatéraux dans ce domaine, ces derniers pouvant contribuer à la préservation des cultures et des langues des minorités.

Situation actuelle

186. Le Comité consultatif constate qu'aucun accord bilatéral ou multilatéral sur la protection des minorités n'a été conclu depuis son dernier Avis. Cependant, il se réjouit que les autorités aient manifesté leur intérêt pour la conclusion de tels accords. Il se félicite également de la participation de la Bosnie-Herzégovine au programme conjoint du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne sur la promotion des droits de l'homme et la protection des minorités en Europe du Sud-Est, destiné à améliorer la protection des minorités en renforçant les capacités des organes nationaux compétents et la cohérence régionale de leurs activités.

Recommandation

187. Le Comité consultatif encourage à nouveau les autorités à poursuivre la coopération au niveau régional en matière de protection des minorités. Il les invite également à intensifier leurs efforts pour conclure des accords bilatéraux dans ce domaine, ces derniers pouvant contribuer à la préservation des cultures et des langues des minorités.

III. CONCLUSIONS

188. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions pourraient servir de base aux conclusions et recommandations du Comité des ministres relatives à la Bosnie-Herzégovine.

Evolutions positives au terme des deux cycles de suivi

189. En plus des lois relatives aux minorités nationales qui sont déjà en vigueur au niveau de l'Etat et des entités, les cantons de Tuzla et de Sarajevo ont adopté une législation en la matière. Le 30 janvier 2013, le canton de Sarajevo a également approuvé des amendements à sa Constitution qui placeront les personnes qui ne s'identifient pas à l'un des peuples constitutifs – y compris les personnes appartenant aux minorités nationales – sur un pied d'égalité avec les peuples constitutifs en ce qui concerne le fonctionnement de l'assemblée cantonale. En 2009, une législation complète contre la discrimination a été promulguée au niveau de l'Etat et en février 2012, le médiateur des droits de l'homme, au niveau étatique, a publié son premier rapport sur la discrimination en Bosnie-Herzégovine.

190. Après avoir été considérablement retardé, un recensement de la population en Bosnie-Herzégovine est désormais prévu pour octobre 2013 et devrait permettre d'obtenir des informations actualisées sur la population de la Bosnie-Herzégovine pour la première fois depuis la fin de la guerre, y compris des informations ventilées par appartenance ethnique, par religion et par langue. Les formulaires de recensement et les informations générales ont également été traduits dans les langues des 17 minorités nationales, et des efforts sont déployés pour faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales soient représentées aux comités municipaux de recensement et également parmi les agents recenseurs.

191. Un travail considérable a été entrepris ces dernières années pour veiller à ce que les Roms soient en possession de documents d'identité, et une nouvelle législation sur l'enregistrement des naissances a été adoptée dans les deux entités. Le processus d'enregistrement à l'état civil est quasi achevé et les autorités s'emploient actuellement à régler les cas restants. Le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés a aussi engagé un vaste processus visant à recenser le nombre de Roms dans toute la Bosnie-Herzégovine et à créer une base de données de leurs besoins.

192. Dans le domaine de la culture, certaines villes et certains cantons soutiennent activement les activités culturelles des minorités nationales. En matière d'éducation, l'organisme de coordination des ministres de l'Education de la Fédération a adopté en août 2012 un ensemble de recommandations pour l'élimination de la ségrégation et des structures parallèles dans les établissements d'enseignement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Un manuel sur les minorités nationales destiné à être utilisé dans les écoles a également été élaboré.

193. Des Conseils des minorités nationales sont désormais établis au niveau de l'Etat et des deux entités, mais également dans les cantons de Tuzla et de Sarajevo. Des représentants des minorités nationales ont également pu être élus à des sièges réservés dans les assemblées et conseils municipaux lors des élections locales de 2008 et de 2012.

194. Dans le cadre de la participation de la Bosnie-Herzégovine à la Décennie pour l'intégration des Roms, les autorités ont adopté des plans d'action pour les Roms dans les domaines de la santé, de l'emploi et du logement ainsi que de l'éducation. Ces plans

comprennent un ensemble de mesures positives destinées à mettre fin aux inégalités vécues par les Roms dans ces domaines.

Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi

195. Les Constitutions de la Bosnie-Herzégovine et des entités établissent toujours une distinction entre les Bosniaques, les Croates et les Serbes, en tant que peuples constitutifs, et les « Autres ». Aucun progrès n'a été réalisé pour remédier à l'exclusion des personnes appartenant aux minorités nationales de l'accès à certaines fonctions politiques, malgré un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme jugeant cette pratique contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. Les représentants des minorités nationales n'étant pas suffisamment associés aux discussions actuelles sur ce point, ils ne sont donc pas en mesure d'influer de manière significative sur le résultat de ces débats.

196. La mesure dans laquelle l'identification libre et facultative sera garantie dans le recensement de 2013 est une source de préoccupation. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour s'assurer que les questions relatives à l'identité ethnique, linguistique et religieuse sont facultatives et que des appartenances multiples peuvent être indiquées. Il convient de s'employer à résoudre, au cours des prochains mois, le problème tenant au fait que les minorités nationales n'ont pas été suffisamment consultées avant le recensement pilote afin d'accroître la confiance dans le processus de recensement parmi les personnes appartenant aux minorités nationales.

197. Il est possible que les coupes réalisées dans le budget de l'institution du médiateur des droits de l'homme affectent de manière disproportionnée sa capacité à travailler efficacement pour garantir la protection contre toutes les formes de discrimination. Il est nécessaire d'adopter une approche complète et plus systématique du traitement des cas de potentielle discrimination directe ou indirecte à l'encontre des personnes appartenant aux minorités nationales. En outre, les citoyens, et plus particulièrement les personnes appartenant aux minorités nationales, restent peu sensibilisés à la discrimination.

198. Un certain nombre d'obstacles à l'enregistrement des naissances continuent de créer des difficultés importantes pour la population rom et l'absence de papiers d'identité est toujours citée comme étant l'une des causes principales du défaut d'accès de la population rom à d'autres droits. On ne connaît toujours pas le nombre exact de Roms qui vivent dans le pays, et les informations concernant l'accès aux principaux droits sociaux n'auraient pas été incluses dans la base de données sur les besoins des Roms. Cette incertitude affaiblit la capacité des autorités à prendre la mesure des principaux problèmes et à déterminer les mesures nécessaires pour améliorer l'accès des Roms à leurs droits.

199. La mise en œuvre du cadre juridique en place pour protéger les droits des minorités nationales reste insuffisante. Le manque de coordination entre les autorités au niveau de l'Etat, des entités et des cantons et l'absence de suivi pour apprécier dans quelle mesure les dispositions législatives ont été mises en œuvre dans la pratique continuent également d'avoir une incidence négative sur la promotion des droits des minorités en Bosnie-Herzégovine.

200. Dans les sphères politiques, la grande importance accordée à la situation des peuples constitutifs contribue à écarter les minorités nationales des débats publics. Le discours très nationaliste des hommes politiques attise les tensions ethniques au lieu des les apaiser et l'amalgame entre religion et appartenance ethnique accentue cette tendance. Plusieurs biens et sites religieux ont également été la cible de nombreuses attaques. Cette situation, associée à la

discrimination ethnique dans l'accès au marché du travail et à d'autres droits sociaux, continue de constituer un obstacle aux retours des minorités.

201. Le soutien des activités culturelles des associations et organisations de minorités nationales reste limité et ponctuel. Les minorités nationales souffrent également d'une faible visibilité dans les principaux médias : malgré les dispositions permettant aux minorités nationales de créer leurs propres médias et obligeant les radiodiffuseurs du service public à inclure des programmes spécifiques destinés aux minorités nationales dans leur grille de programmation, il semble que peu d'efforts soient entrepris pour maintenir une présence régulière des minorités nationales dans les médias publics. Aucun effort non plus n'a été réalisé pour évaluer les besoins et les demandes des minorités nationales en ce qui concerne l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives ou pour ce qui est de la présentation d'indications topographiques et d'autres panneaux d'information dans les langues minoritaires.

202. La ségrégation ethnique dans les écoles persiste : les progrès pour mettre fin au phénomène des « deux écoles sous un même toit » sont toujours lents et le nombre d'écoles monoethniques augmente. Le programme de tronc commun n'est pas encore appliqué dans l'ensemble du pays et les matières telles que l'histoire, la géographie et la religion continuent d'être enseignées différemment aux élèves en fonction du programme « national » qu'ils suivent. Le nombre insuffisant de manuels scolaires et de matériels pédagogiques appropriés, d'enseignants qualifiés et de locaux disponibles entrave les efforts visant à promouvoir l'enseignement des langues minoritaires nationales. Bien que quelques écoles proposent des cours facultatifs pour l'apprentissage des langues minoritaires, la plupart du temps cet enseignement est dispensé en dehors du cadre scolaire, et aucune école publique ne propose d'enseignement dans la langue d'une minorité nationale.

203. Bien qu'un certain nombre de mesures positives soient en place pour améliorer l'accès des enfants roms à l'éducation, ces mesures ne bénéficient pas toujours aux enfants roms dans la pratique et sont insuffisantes pour les familles qui vivent dans une extrême pauvreté. Des lacunes dans la conception et l'application de ces mesures prévues dans le cadre de la participation de la Bosnie-Herzégovine à la Décennie pour l'intégration des Roms réduisent leur efficacité, et les Roms continuent de subir une marginalisation et une discrimination concernant l'accès à l'emploi, à la santé et au logement. Les Roms qui vivent dans des camps non officiellement autorisés sont confrontés à des conditions de vie particulièrement déplorable et restent exposés aux expulsions forcées.

204. Pour ce qui est de la représentation politique des minorités nationales, une utilisation abusive du système de sièges réservés aux minorités nationales lors des élections locales a été signalée, et entre les élections locales de 2008 et celles de 2012, le nombre de représentants élus a considérablement diminué. Des problèmes concernant la composition des Conseils des minorités nationales au niveau de l'Etat et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'un manque d'intérêt des interlocuteurs parlementaires pour leurs travaux, ont également affecté leur capacité à influencer sur les affaires des minorités nationales. Des problèmes concernant la transparence des nominations au Conseil des Roms, nuisant à sa représentativité, ont également été signalés.

Recommandations

205. Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées énoncées aux sections I et II de l’Avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Questions nécessitant une action immédiate⁵⁸

- **Lors du prochain recensement, rendre facultatives toutes les questions relatives à l’appartenance ethnique ou nationale ; veiller, en concertation avec les minorités nationales, à ce que les possibilités d’identification permettent clairement d’exprimer des appartenances multiples et de s’identifier à des groupes autres que l’un des peuples constitutifs ou qu’une minorité nationale ; prendre des mesures pour sensibiliser les personnes appartenant aux minorités nationales avant le recensement et poursuivre les efforts pour assurer leur participation effective au processus de recensement ;**
- **Adopter rapidement des amendements – et en temps voulu pour qu’ils s’appliquent aux élections de 2014 – en vue de modifier la Constitution et d’autres dispositions juridiques pertinentes afin d’éliminer l’exclusion des « Autres », y compris les personnes appartenant aux minorités nationales, de l’accès à la fonction présidentielle et à celle de membre de la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine, en adoptant une approche qui valorise la participation de tous sans renforcer davantage les clivages et en veillant à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales participent directement à ce processus et soient suffisamment consultées ;**
- **Prendre en priorité toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à la ségrégation dans l’éducation, notamment en multipliant les efforts pour supprimer tous les cas restants de « deux écoles sous un même toit » et les remplacer par une éducation intégrée, mais également en s’employant à éviter la création d’écoles monoethniques dans des zones habitées par une population mixte, en s’inspirant dans ce contexte des expériences d’éducation intégrée menées avec succès ;**
- **Veiller à ce que l’actuel programme de tronc commun soit appliqué dans toutes les écoles de Bosnie-Herzégovine et faire en sorte qu’il comprenne l’histoire, la géographie et la religion ; introduire un enseignement inclusif et multidimensionnel de ces matières ;**
- **Veiller au financement et à l’évaluation appropriés de la mise en œuvre du Plan d’action sur les besoins en matière d’éducation des Roms et des personnes appartenant aux autres minorités nationales ; faire en sorte que les enfants roms ne se voient pas refuser l’accès à l’école faute de papiers d’identité ; renforcer les pratiques visant à consolider le lien entre les familles roms et les écoles ; prendre des mesures résolues pour améliorer la mise en œuvre des Plans d’action sur l’emploi, la santé et le logement des Roms et remédier à la situation des Roms qui vivent dans des campements non officiellement autorisés.**

Autres recommandations⁵⁹

⁵⁸ Les recommandations sont présentées en suivant l’ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

⁵⁹ Les recommandations sont présentées en suivant l’ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- Doter l'institution du médiateur des droits de l'homme de toutes les ressources financières et humaines nécessaires pour mener à bien sa mission effectivement et efficacement ; soutenir les activités de sensibilisation à la discrimination et aux recours disponibles, en s'attachant particulièrement à informer les personnes appartenant aux minorités nationales ;
- Achever rapidement le processus d'enregistrement des Roms à l'état civil et mettre en place un système d'enregistrement des naissances gratuit et universel pour s'assurer que les enfants vulnérables en particulier puissent dans tous les cas être enregistrés ;
- Renforcer la coordination entre les autorités compétentes pour veiller à la mise en œuvre cohérente et complète de la législation relative aux minorités nationales ; apporter des aides régulières et plus importantes aux minorités nationales afin qu'elles puissent préserver et développer leur patrimoine culturel et leurs langues ;
- Promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre les différents groupes ethniques et religieux en Bosnie-Herzégovine ; condamner toutes les manifestations d'intolérance et d'hostilité fondée sur des considérations ethniques dans la sphère politique et intensifier les efforts pour lutter contre toutes les formes d'hostilité à l'endroit des groupes minoritaires ;
- Redoubler d'efforts pour faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales accèdent effectivement aux médias ; évaluer les besoins et les demandes en ce qui concerne l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives et pour la présentation des indications topographiques et d'autres panneaux d'information ; appliquer pleinement les dispositions applicables de la législation des entités dans ce domaine ;
- Intensifier les efforts pour développer l'enseignement des et dans les langues minoritaires dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle des personnes appartenant aux minorités nationales ;
- Prendre des mesures résolues pour veiller à ce que les possibilités de représentation aux assemblées et conseils municipaux prévues par la loi pour les personnes appartenant aux minorités nationales soient réelles et effectives dans la pratique ; modifier si nécessaire les dispositions régissant la composition du Conseil des Roms et des différents conseils des minorités nationales pour garantir leur transparence et leur représentativité.