



Strasbourg, 23 juin 2014

Public  
ACFC/OP/III(2013)006

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

---

### Troisième Avis sur la Serbie, adopté le 28 novembre 2013

#### RÉSUMÉ

La législation serbe comporte des dispositions louables visant à promouvoir la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, dispositions qui ont été renforcées ces dernières années. La loi de 2009 sur les conseils nationaux des minorités nationales accorde à ces conseils des compétences très larges dans les domaines de la culture, de l'éducation, de l'information dans les langues minoritaires et de l'usage officiel de la langue et de l'alphabet, et la loi de 2009 sur l'interdiction de la discrimination a considérablement renforcé le cadre juridique en matière de protection contre la discrimination fondée sur des motifs liés à l'appartenance à une minorité nationale. Le motif de haine est désormais une circonstance aggravante d'application obligatoire pour l'ensemble des infractions de droit commun.

Un soutien public est apporté à une grande diversité de médias audiovisuels et de journaux, l'usage officiel des langues minoritaires a été instauré dans un certain nombre de communes et de quartiers supplémentaires, et une offre étendue d'enseignement des langues minoritaires et dans les langues minoritaires est accessible aux niveaux préscolaire, primaire et secondaire. Plusieurs personnes appartenant à des minorités nationales ont été élues au parlement national et la participation des minorités dans les administrations locales semble fonctionner relativement bien.

Les autorités ont entrepris des efforts appréciables pour élaborer des politiques globales destinées à promouvoir l'égalité des chances pour les Roms, et des mesures encourageantes ont été prises pour remédier aux difficultés d'obtention de documents d'identité. Des mesures ont aussi été adoptées ces dernières années pour améliorer la situation des Roms en ce qui concerne l'accès au logement, à la santé et à l'éducation.

Toutefois, il manque toujours une approche stratégique globale de l'intégration des minorités nationales dans la société serbe et les relations interethniques demeurent un sujet de préoccupation. La xénophobie et l'intolérance religieuse restent présentes dans la société serbe et des personnes appartenant à des minorités nationales ont été victimes d'agressions racistes. Les Roms sont encore confrontés à des préjugés et à la discrimination et continuent d'être exposés à des expulsions forcées, à la ségrégation dans l'éducation et à des difficultés d'accès au marché du travail et aux soins de santé.

Les répercussions des évolutions technologiques sur les émissions en langue minoritaire ainsi que l'influence des conseils des minorités nationales sur le pluralisme et l'indépendance éditoriale dans les médias en langue minoritaire suscitent des préoccupations. L'introduction de l'usage officiel des langues minoritaires a en général été plus lente hors de Voïvodine et la mise en œuvre concrète de ce droit se heurte à des difficultés pratiques. Un certain nombre d'obstacles, et notamment un manque de manuels appropriés, empêchent aussi les élèves appartenant à des minorités nationales de tirer davantage parti des possibilités de bénéficier d'un enseignement de et dans leur langue minoritaire.

Un certain nombre de failles dans la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales, ainsi que des conflits avec les dispositions d'autres lois, ont entravé son application pratique ; ces problèmes doivent encore être résolus. Les minorités nationales demeurent largement sous-représentées dans les administrations publiques au niveau de l'Etat et les entreprises publiques.

### **Questions nécessitant une action immédiate**

- **veiller à ce que des ressources humaines et financières suffisantes soient attribuées pour parvenir aux objectifs fixés dans le Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie d'amélioration de la situation des Roms 2012-2014 et à ce que les collectivités locales et les représentants des Roms soient directement associés à l'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie ; mettre un terme aux expulsions forcées et introduire dans le droit national des dispositions garantissant le droit à un logement convenable et à la protection contre l'expulsion forcée ; se pencher sans délai sur l'accès aux soins de santé et la situation sanitaire générale des Roms ;**
- **éliminer la ségrégation des enfants roms dans l'éducation et concevoir dans les plus brefs délais des mesures pour améliorer effectivement l'accès au système éducatif ordinaire et les résultats scolaires des enfants roms ;**
- **favoriser la participation effective des minorités nationales, y compris celles qui sont numériquement moins importantes, aux processus électoraux et prendre des mesures résolues pour remédier à la sous-représentation des minorités nationales dans l'administration publique, en particulier au niveau de l'Etat ; poursuivre les efforts déployés pour mettre en place une force de police multiethnique ;**

- **poursuivre les travaux en vue d'une révision de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales, en étroite concertation avec des représentants de toutes les minorités nationales et de la société civile, afin d'assurer la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à l'examen de toutes les questions qui les concernent.**

**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 trois premiers cycles de suivi..... | 6  |
| Cadre législatif et structures institutionnelles .....   | 7  |
| Recensement de 2011 .....  | 8  |
| Egalité et non-discrimination.....   | 8  |
| Situation des Roms.....  | 8  |
| Promotion des cultures des minorités nationales .....  | 9  |
| Tolérance et relations interethniques.....   | 9  |
| Usage des langues minoritaires.....  | 10 |
| Education .....  | 10 |
| Accès aux médias des personnes appartenant aux minorités nationales .....                                  | 10 |
| Participation effective aux organes élus et à l'administration .....                                       | 11 |
| II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE .....   | 12 |
| Article 3 de la Convention-cadre .....   | 12 |
| Article 4 de la Convention-cadre .....   | 16 |
| Article 5 de la Convention-cadre .....   | 24 |
| Article 6 de la Convention-cadre .....   | 26 |
| Article 8 de la Convention-cadre .....   | 33 |
| Article 9 de la Convention-cadre .....   | 34 |
| Article 10 de la Convention-cadre .....  | 36 |
| Article 11 de la Convention-cadre .....  | 38 |
| Article 12 de la Convention-cadre .....  | 40 |
| Article 14 de la Convention-cadre .....  | 44 |
| Article 15 de la Convention-cadre .....  | 46 |
| Article 18 de la Convention-cadre .....  | 54 |
| III. CONCLUSIONS .....   | 55 |
| Evolutions positives au terme des trois cycles de suivi.....   | 55 |
| Sujets de préoccupation au terme des trois cycles de suivi .....   | 56 |
| Questions nécessitant une action immédiate .....   | 58 |
| Autres recommandations .....   | 58 |

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

**TROISIÈME AVIS SUR LA SERBIE**

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis sur la Serbie conformément à l'article 26 (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 14 mars 2013, 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 Bujanovac, Niš, Novi Pazar, Novi Sad et Belgrade, du 27 au 31 mai 2013.
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 Serbie. 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 Serbie, adoptés respectivement le 27 novembre 2003 et le 19 mars 2009, ainsi que dans les Résolutions correspondantes du Comité des Ministres, adoptées le 17 novembre 2004 et le 30 mars 2011.
4. Les conclusions de la section III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à la Serbie.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités de la Serbie, 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 Serbie a continué à faire montre d'une attitude constructive à l'égard de la procédure de suivi de la Convention-cadre. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la Serbie a publié son deuxième Avis peu après son adoption. Cet avis ainsi que la résolution correspondante du Comité des Ministres ont été publiés sur le site internet de la Direction des droits de l'homme et des droits des minorités et traduits en serbe.

7. En ce qui concerne le rapport étatique du troisième cycle, le Comité consultatif constate avec satisfaction qu'il comprend des informations détaillées sur le cadre juridique en vigueur ainsi que des informations sur la mise en œuvre de ce cadre dans la pratique. Il se félicite que des représentants des minorités nationales aient été consultés au cours de l'élaboration du rapport étatique et que celui-ci soit mis à la disposition du public en serbe sur le site internet susmentionné.

8. Les autorités ont aussi déployé des efforts visant à sensibiliser les employés des collectivités locales aux normes de la Convention-cadre et à d'autres questions relatives aux minorités nationales au moyen d'ateliers ciblés organisés en 2010 dans cinq centres régionaux, ainsi que les représentants des conseils nationaux des minorités nationales, entre autres, par le biais d'ateliers de renforcement des capacités et la publication de manuels sur la mise en œuvre des droits de l'homme et des droits des minorités au niveau local.

9. Le Comité consultatif regrette les nouveaux changements dans la répartition des compétences en matière de minorités intervenus ces dernières années au sein des structures gouvernementales, le Bureau des droits de l'homme et des minorités ayant succédé au ministère des Droits de l'homme et des minorités en 2012.

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

10. La législation serbe comporte des dispositions louables visant à promouvoir la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Depuis l'adoption du deuxième Avis du Comité consultatif, d'autres mesures importantes ont été prises dans ce domaine, en particulier par l'adoption ou la modification d'un grand nombre de lois relatives aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Des évolutions institutionnelles importantes ont aussi eu lieu, notamment avec les premières élections des conseils des minorités nationales en 2010 sur la base de la loi de 2009 sur les conseils nationaux des minorités nationales, ainsi que la mise en place de la Commission pour la protection de l'égalité en 2010.

11. Les autorités ont entrepris des efforts appréciables pour élaborer des politiques globales destinées à promouvoir l'égalité des chances pour les Roms. Toutefois, il manque toujours une approche stratégique globale de l'intégration des minorités nationales dans la société serbe et les relations interethniques demeurent une source de préoccupation. Un manque de données détaillées sur l'égalité rend aussi plus difficile l'élaboration de politiques ciblées et efficaces pour éliminer la discrimination à laquelle sont confrontées les personnes appartenant à des minorités nationales.

12. Il convient de se féliciter que les autorités s'abstiennent systématiquement d'intervenir dans les débats concernant l'appartenance ethnique des personnes appartenant à des minorités nationales, dans la mesure où cette attitude reflète une volonté de ne pas jouer un rôle d'arbitrage dans les conflits en la matière ni d'imposer une identité à telle ou telle communauté. Toutefois, il faut veiller attentivement à ce que des controverses prolongées sur les identités ne détournent pas l'attention de la réalisation des droits des personnes appartenant aux minorités nationales concernées. En outre, il faut trouver des solutions concrètes pour résoudre les questions en suspens relatives à l'enregistrement de certaines organisations religieuses qui ne font pas partie des sept « Eglises et communautés religieuses traditionnelles » ainsi que les problèmes d'accès au culte des personnes appartenant à des minorités nationales.

13. Les préoccupations des minorités dans les régions de Serbie qui sont les plus éloignées de la capitale ne seraient pas toujours suffisamment visibles pour les autorités centrales, de sorte que certaines minorités peuvent hésiter à leur faire confiance et ressentir un sentiment d'appartenance plus fort envers leur « Etat-parent », s'il existe, qu'envers la Serbie. Cette situation est parfois aggravée par la manière dont les relations bilatérales sont menées entre les Etats concernés et/ou par les politiques gouvernementales à l'égard des minorités nationales spécifiques.

14. En outre, les disparités persistent dans la mise en œuvre des droits des minorités dans les différentes régions du pays. Dans la province autonome de Voïvodine, la réglementation et les pratiques relatives au soutien des cultures minoritaires et à l'usage des langues minoritaires ont une portée plus large que celles dans d'autres régions du pays habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, comme le sud de la Serbie (minorité albanaise), le Sandjak (minorité bosniaque) et l'est de la Serbie (minorités bulgare et valaque/roumaine). Cela engendre un système à deux vitesses, qui est considéré comme particulièrement problématique par les minorités dont la majorité des membres vivent hors de Voïvodine.

### **Cadre législatif et structures institutionnelles**

15. La Serbie a continué de renforcer les dispositions juridiques régissant l'exercice des droits des minorités nationales. Après des retards considérables, la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales a été adoptée en 2009. Dans l'ensemble, la loi établit un système généreux en faveur des conseils des minorités nationales : elle leur accorde des compétences étendues dans les domaines où la Constitution reconnaît aux minorités nationales des droits d'autonomie, à savoir la culture, l'éducation, l'information dans les langues minoritaires et l'usage officiel de la langue et de l'alphabet ; elle établit les procédures pour leur élection et les modalités de leur financement. Toutefois, un certain nombre de failles dans l'élaboration et la conception de cette loi, ainsi que des conflits avec les dispositions d'autres législations, ont entravé son application pratique, et ces problèmes doivent encore être résolus.

16. Un certain nombre de lois (telles que la loi de 2010 sur l'usage officiel de la langue et de l'alphabet et la loi de 2012 complétant la loi relative aux procédures extrajudiciaires) ont été modifiées pour assurer leur cohérence avec la législation régissant la protection des droits des minorités nationales ou faire en sorte que la situation spécifique de certaines minorités nationales soit couverte de façon appropriée. Dans le même esprit, les autorités serbes ont adopté d'autres textes législatifs dont il y a lieu de se féliciter, comme la loi sur le domicile permanent et temporaire des citoyens.

## **Recensement de 2011**

17. Des efforts considérables ont été déployés pour garantir pleinement le droit de libre identification dans le cadre du recensement de 2011. Le recensement comportait des questions totalement ouvertes sur l'appartenance nationale des personnes recensées, leur langue maternelle et leur affiliation religieuse, sans liste prédéfinie, et les agents recenseurs avaient pour instruction de consigner fidèlement les réponses fournies. L'on s'est également efforcé de recruter des agents recenseurs issus des minorités nationales dans les régions habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à ces minorités. Toutefois, à la suite d'un boycott du recensement largement suivi par les Albanais et, semble-t-il, d'une sous-représentation des Roms, la flexibilité sera de mise pour analyser et traiter les résultats du recensement pour ces minorités, en particulier en ce qui concerne l'exercice des droits subordonnés au nombre de personnes appartenant à une minorité nationale vivant dans une commune donnée.

## **Egalité et non-discrimination**

18. L'adoption et l'entrée en vigueur, en 2009, de la loi sur l'interdiction de la discrimination ont considérablement renforcé le cadre juridique en matière de promotion de l'égalité effective et de la protection contre la discrimination fondée entre autres sur la couleur de peau, la citoyenneté, l'appartenance nationale ou l'origine ethnique, la langue et les convictions religieuses, bien que l'étendue de la protection prévue par la loi dans les domaines du logement et de la protection sociale semble encore devoir être clarifiée.

19. La Commissaire à la protection de l'égalité, le Médiateur et le Médiateur provincial se sont employés à traiter les cas de violations du droit à l'égalité de traitement fondées sur l'appartenance nationale ou l'origine ethnique et d'atteintes aux droits commises par les pouvoirs publics contre des personnes appartenant à des minorités nationales. Toutefois, les efforts de la Commissaire sont entravés par un manque de personnel, et la législation contre la discrimination n'est pas encore suffisamment connue ni comprise par le grand public. De plus, il est fortement regrettable de constater que les recommandations de la Commissaire à la protection de l'égalité, du Médiateur et du Médiateur provincial ne sont pas toujours rapidement suivies par les autorités, ce qui implique que des inégalités persistent et que des violations des droits des personnes appartenant à des minorités nationales peuvent se reproduire.

## **Situation des Roms**

20. Des mesures encourageantes ont été mises en place pour remédier aux difficultés d'obtention de papiers d'identité et des progrès ont été relevés dans ce domaine. Toutefois, les problèmes d'apatridie ou d'accès aux droits sociaux ne sont pas automatiquement réglés pour autant. Malgré les mesures législatives et politiques prises ces dernières années pour améliorer l'accès des Roms au logement social, de nombreux Roms vivent encore dans des conditions déplorables et des expulsions forcées ont encore lieu. Dans le domaine de la santé, des initiatives telles que l'emploi de médiateurs sanitaires ont donné des résultats positifs mais, pour le moment, la situation sanitaire générale de la population rom reste sensiblement plus mauvaise que celle du reste de la population. Il y a encore une ségrégation dans l'éducation, même s'il semble y avoir des progrès : le taux de fréquentation des enfants roms à l'école primaire aurait augmenté et leur nombre dans les écoles spécialisées diminué. La proportion élevée de Roms qui n'ont pas de profession ni de qualifications professionnelles voient aussi leur accès au marché du travail gravement limité. A tous ces problèmes s'ajoutent les préjugés et les attitudes

discriminatoires affichés à l'égard des Roms, qui créent des obstacles supplémentaires aux efforts visant à améliorer leur situation dans la pratique.

21. L'adoption, en 2009, de la Stratégie d'amélioration de la situation des Roms a été suivie par un plan d'action pour 2009-2011. Après quelque retard, un plan d'action pour 2012-2014 a été adopté en juin 2013. Des ressources humaines et financières suffisantes doivent désormais être allouées à la mise en œuvre de ce plan d'action, parallèlement à l'introduction de mécanismes de suivi, afin d'atteindre les objectifs fixés.

### **Promotion des cultures des minorités nationales**

22. Grâce à l'adoption, en 2009, de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales et de règles de procédures au niveau de l'Etat et des provinces pour l'attribution de fonds publics à ces conseils, le financement disponible pour les activités relatives aux minorités apparaît désormais plus clairement. De plus, le niveau de financement affecté aux activités des minorités nationales a augmenté. Toutefois, il semble que les systèmes d'attribution des fonds affaiblissent la situation des minorités numériquement moins importantes et reconnues plus récemment. En outre, le Fonds d'Etat pour les minorités nationales n'est toujours pas mis en place, ce qui implique que les décisions des conseils des minorités nationales peuvent avoir un effet disproportionné sur la manière dont les activités culturelles des minorités nationales sont financées. Par ailleurs, les fonds accordés par le ministère de la Culture aux activités culturelles et artistiques des minorités nationales sont principalement liés à des projets, ce qui entrave le financement d'activités sur le long terme. Certains représentants des minorités font aussi remarquer un manque de transparence des critères d'octroi de ces fonds.

### **Tolérance et relations interethniques**

23. La population considère d'un œil relativement favorable la protection des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales, mais la xénophobie et l'intolérance religieuse sont aussi présentes et les préjugés contre les Roms demeurent importants. En dépit d'une baisse encourageante du nombre d'incidents racistes signalés ces dernières années, des attaques racistes contre des personnes appartenant à des minorités nationales et contre leurs biens continuent de se produire, et notamment des agressions violentes à l'encontre de Roms expulsés de campements non autorisés. Une série inquiétante d'incidents interethniques a aussi eu lieu entre des jeunes serbes et hongrois à Temerin fin 2011 et début 2012.

24. Des mesures opportunes ont été prises pour renforcer le dispositif pénal contre les infractions motivées par la haine, en particulier avec l'introduction du motif de haine comme circonstance aggravante d'application obligatoire pour l'ensemble des infractions de droit commun. Cette disposition et d'autres dispositions pertinentes de la législation pénale doivent être appliquées plus rigoureusement afin de garantir que les infractions motivées par la haine fassent l'objet d'enquêtes, de poursuites et de sanctions appropriées.

25. Des initiatives positives ont aussi été prises pour former la police et le corps judiciaire aux questions de discrimination et à la tolérance, pour mettre en place une force de police plus multiethnique dans le sud de la Serbie, pour encourager l'apprentissage des langues minoritaires par les policiers dans certaines régions multilingues de Voïvodine et pour améliorer la communication entre la police et des groupes particulièrement marginalisés. Les efforts dans ces domaines doivent être continus et leur portée étendue. Les cas de brutalité policière contre des

personnes appartenant à des minorités nationales signalés épisodiquement doivent aussi faire l'objet d'enquêtes appropriées et de tels actes être sanctionnés.

### **Usage des langues minoritaires**

26. L'usage officiel des langues minoritaires a été instauré dans un certain nombre de communes et de quartiers supplémentaires depuis le précédent Avis du Comité consultatif. Toutefois, les progrès dans ce domaine ont en général été plus lents hors de Voïvodine. D'autre part, des difficultés pratiques, telles qu'un manque de personnel maîtrisant les langues concernées et un manque de ressources pour la traduction des documents officiels, continuent d'être invoquées pour justifier le non-respect par les autorités locales des obligations énoncées par la loi. Il convient de saluer les modifications apportées en 2010 à la loi sur l'usage officiel de la langue et de l'alphabet, qui ont supprimé toute limitation territoriale du droit d'utiliser les noms personnels dans les langues et les alphabets minoritaires. Ces dispositions doivent désormais être dûment appliquées et les pratiques du service de l'état civil harmonisées dans tout le pays conformément à ces règles. Il convient aussi de mettre en place les indications topographiques dans les langues minoritaires approuvées par les conseils des minorités nationales conformément aux règles définies par la loi susmentionnée.

### **Education**

27. Une offre étendue d'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues est accessible en Serbie aux niveaux préscolaire, primaire et/ou secondaire, suivant la minorité nationale concernée, ce dont il y a lieu de se féliciter. Toutefois, un certain nombre d'obstacles empêchent aussi les élèves appartenant à des minorités nationales de tirer davantage parti de ces possibilités : manque de volonté politique d'appliquer la loi au niveau local dans certains cas, résistance que certains directeurs d'établissements continuent d'opposer en la matière, organisation de classes de langue maternelle facultatives à des heures et dans des lieux peu commodes, absence de manuels appropriés.

28. Au niveau de l'enseignement supérieur, il semble que la situation en matière de reconnaissance des diplômes décernés par des établissements du Kosovo\* s'améliore. L'ouverture de nouvelles branches universitaires dans le sud de la Serbie, grâce aux efforts menés sur le long terme par l'organe de coordination de Preševo, Bujanovac et Medveđa ainsi que d'autres partenaires impliqués, est également encourageante, même si certains problèmes initiaux restent à résoudre dans ce domaine.

### **Accès aux médias des personnes appartenant aux minorités nationales**

29. Un soutien public est apporté à une diversité de journaux dans les langues minoritaires de Voïvodine et un nombre considérable d'émissions en langue minoritaire continuent d'être proposées dans tout le pays : des émissions dans 13 langues minoritaires au total sont désormais accessibles à des degrés divers sur la radio et la télévision publiques au niveau local, provincial ou national. Des représentants des minorités nationales se disent néanmoins préoccupés par les répercussions possibles de la privatisation, de la numérisation et de l'abolition controversée de la redevance télévisuelle sur l'accessibilité de ces émissions ; des inquiétudes ont aussi été

---

\* 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.

soulevées à propos du pluralisme et de l'indépendance éditoriale des médias en langue minoritaire. Les médias grand public, quant à eux, ne s'intéresseraient guère aux préoccupations quotidiennes des minorités nationales, et il manque une couverture impartiale et objective de ces questions.

### **Participation effective aux organes élus et à l'administration**

30. La législation serbe comprend des dispositions louables visant à promouvoir la représentation des minorités nationales dans les organes élus aux niveaux local, provincial et national ; en vertu de la loi sur les partis politiques, adoptée en 2009, le nombre de membres requis pour créer un parti politique d'une minorité nationale est inférieur à celui prévu pour d'autres partis politiques. Plusieurs personnes appartenant à des minorités nationales ont été élues au parlement national. Toutefois, il demeure difficile pour les minorités nationales numériquement moins importantes d'être représentées au Parlement et des utilisations abusives auraient été faites du seuil moins élevé requis pour l'enregistrement de partis politiques des minorités nationales.

31. Un certain nombre de dispositions visent aussi à promouvoir la représentation appropriée des minorités nationales dans l'administration publique. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans les administrations locales semble fonctionner relativement bien dans les régions densément peuplées par des minorités nationales. En revanche, les minorités nationales demeurent largement sous-représentées dans les administrations publiques au niveau de l'Etat et dans les entreprises publiques.

32. Dix-neuf conseils de minorités nationales ont été élus en juin 2010, dans le cadre des premières élections organisées en application de la loi de 2009 sur les conseils nationaux des minorités nationales. Certains problèmes rencontrés lors de ces élections devront néanmoins être résolus avant la tenue des prochaines élections en 2014. En particulier, il faut veiller à garantir que les données sensibles à caractère personnel sur l'appartenance ethnique soient traitées uniquement par des personnes autorisées et que les demandes d'inscription sur les listes électorales spéciales soient introduites en pleine conformité avec le droit de libre identification.

33. D'autres problèmes rencontrés dans l'application au quotidien de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales doivent aussi être résolus. Il convient de veiller en particulier à éliminer les conflits entre cette loi et d'autres textes ; établir des critères clairs pour le transfert de compétences aux conseils des minorités nationales ; s'assurer que tous les cas où des conflits d'intérêt entre deux ou plusieurs conseils peuvent survenir sont réglés sur la base de critères clairs ; et renforcer les dispositions juridiques régissant les élections des conseils et leur mise en œuvre, afin de garantir le plein respect du principe de libre identification. La création, en juin 2013, d'un groupe de travail composé de représentants de tous les ministères clés en vue d'élaborer des amendements à cette loi est encourageante ; ce processus doit toutefois être mené en étroite concertation avec les minorités nationales.

## II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

### Article 3 de la Convention-cadre

#### Champ d'application personnel

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

34. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à privilégier une approche plus flexible concernant l'usage du critère de citoyenneté, en supprimant ce dernier de la disposition générale relative au champ d'application de la loi sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales (ci-après « loi sur les minorités nationales ») et en limitant son usage aux seules dispositions pertinentes. Il demandait aussi aux autorités de régulariser, dans les plus brefs délais, la situation des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment les Roms, dont le statut juridique n'était pas clair.

##### *Situation actuelle*

35. En ce qui concerne la question de la citoyenneté, les autorités serbes conservent leur approche précédente, selon laquelle le critère de citoyenneté ne peut être supprimé de la définition des minorités nationales figurant dans la loi sur les minorités nationales ; toutefois, les non-ressortissants qui parlent l'une des langues des minorités nationales pratiquées en Serbie peuvent bénéficier des mêmes droits que les citoyens appartenant aux minorités nationales, hormis lorsque le critère de citoyenneté est expressément prévu par la loi (par exemple, dans le domaine du droit électoral).

36. Le Comité consultatif salue le fait que dans la pratique, les non-ressortissants qui partagent une langue avec une minorité nationale de Serbie peuvent bénéficier de nombreux droits dont bénéficient aussi les personnes reconnues comme appartenant à une minorité nationale. Il se félicite aussi des mesures prises par les autorités serbes pour faciliter l'acquisition de la citoyenneté serbe par des personnes qui étaient ressortissantes de l'ancienne République socialiste fédérative de Yougoslavie et qui satisfont aux autres critères énoncés dans la définition du terme « minorité nationale » figurant à l'article 2 de la loi sur les minorités nationales<sup>1</sup>. Toutefois, il prend note avec une certaine inquiétude des informations selon lesquelles des problèmes liés au contenu et à l'application de la nouvelle législation visant à faciliter l'enregistrement des naissances par le biais de procédures non contentieuses auraient des répercussions directes sur l'acquisition de la citoyenneté (voir ci-après, article 4, Situation des Roms). Le Comité consultatif confirme à nouveau l'importance de veiller à ce que les personnes dont la situation relative à la citoyenneté n'a encore pas été clarifiée à la suite de l'éclatement de la Yougoslavie et du conflit au Kosovo\* – en particulier des Roms n'ayant pas de papiers d'identité – ne subissent pas les conséquences négatives du critère de citoyenneté. Dans ce contexte, il rappelle son avis général selon lequel la citoyenneté ne doit pas être considérée comme un élément de la définition en soi mais peut être dûment considérée par les Etats comme une condition préalable pour accéder à *certain*s droits des minorités<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour une description de ces mesures, voir la définition du terme « minorité nationale » figurant au point 1.1.1. de la partie II.B du troisième rapport étatique de la Serbie, ACFC/SR/III(2013)001 (ci-après le « rapport étatique »).

<sup>2</sup> Voir aussi Commission de Venise, *Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités*, CDL-AD(2007)001, 18 janvier 2007.

*Recommandations*

37. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer d'appliquer dans la pratique une approche flexible permettant aux non-ressortissants qui parlent l'une des langues minoritaires pratiquées en Serbie d'accéder aux droits des minorités. Il les invite à nouveau à envisager de réexaminer le critère de citoyenneté figurant dans la loi sur les minorités nationales.

38. Il recommande aux autorités de poursuivre fermement leurs efforts pour régulariser la situation des personnes dont le statut juridique et/ou la situation en matière de citoyenneté reste floue et pour qui cela peut constituer un obstacle injustifié à l'exercice des droits des minorités nationales.

**Respect de l'identité spécifique des personnes appartenant à des minorités nationales***Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

39. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités serbes à continuer à se conformer strictement au principe de libre identification prévu à l'article 3 de la Convention-cadre.

*Situation actuelle*

40. Le Comité consultatif constate que les débats sur les identités bunjevci et croate et sur les identités roumaine et valaque se poursuivent<sup>3</sup>. Il observe qu'indépendamment de ce contexte, le droit des individus de choisir librement d'être traités ou non comme appartenant à une minorité nationale doit être strictement respecté, conformément à l'article 3 de la Convention-cadre.

41. Le Comité consultatif se félicite que les autorités s'abstiennent systématiquement d'intervenir dans les débats concernant l'affiliation ethnique des personnes appartenant à des minorités nationales, dans la mesure où cette attitude reflète une volonté de ne pas jouer un rôle d'arbitrage dans les conflits en la matière ni d'imposer une identité à telle ou telle communauté<sup>4</sup>. Il constate à nouveau, dans ce contexte, que les autorités ne se sont pas opposées à la création des conseils nationaux des Roumains, des Valaques, des Croates et des Bunjevci, même si ce dernier a été dissous par la suite (voir aussi ci-après, article 15).

42. Dans le même temps, il observe que ces controverses prolongées sur les identités ont pour effet de permettre l'instrumentalisation des différences à des fins politiques. Cela détourne l'attention de la réalisation des droits des personnes appartenant aux minorités nationales concernées. Le Comité consultatif estime que les autorités devraient viser à soutenir l'exercice de ces droits par la promotion d'un dialogue constructif entre les groupes concernés, afin de trouver des solutions durables qui permettront de protéger les droits des personnes appartenant aux minorités nationales concernées au niveau le plus élevé possible.

*Recommandations*

43. Le Comité consultatif encourage à nouveau les autorités serbes à continuer à se conformer strictement au principe de libre identification prévu à l'article 3 de la Convention-cadre.

<sup>3</sup> Le Comité consultatif a été informé que le Président de la Serbie avait déclaré, le 25 novembre 2013, que les Bunjevci devraient être reconnus comme un groupe distinct et qu'il convenait d'intensifier les efforts pour préserver leur identité.

<sup>4</sup> Voir le rapport étatique, page 39.

44. En parallèle, il les encourage à prendre des mesures, tout en conservant une neutralité stricte quant aux résultats, pour promouvoir un dialogue constructif entre les personnes s'identifiant elles-mêmes comme appartenant aux minorités nationales roumaine et valaque et entre les personnes s'identifiant elles-mêmes comme appartenant aux minorités nationales croate et bunjevci.

## Recensement

### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

45. Lors des cycles de suivi précédents, le Comité consultatif encourageait la Serbie à faire en sorte que le recensement de la population de 2011 soit effectué d'une manière qui respecte dûment le droit à la libre identification, comme le prévoit l'article 3 de la Convention-cadre, et que les représentants des minorités nationales soient dûment associés aux différentes étapes du processus.

### *Situation actuelle*

46. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que le recensement de 2011 comportait des questions entièrement ouvertes sur l'appartenance nationale des personnes recensées, leur langue maternelle et leur affiliation religieuse, sans liste prédéfinie, et que les agents recenseurs avaient pour instruction de consigner fidèlement les réponses fournies. Conformément aux articles 43 et 47 de la Constitution et à l'article 27, paragraphe 3, et l'article 30, paragraphe 2, de la loi sur le recensement de la population, des ménages et des logements de 2011, les questions sur l'appartenance ethnique et religieuse étaient facultatives et des amendes pouvaient être infligées aux agents recenseurs, coordinateurs, agents de contrôle et autres personnes impliquées dans la conduite du recensement qui auraient exigé que les individus déclarent leur origine ethnique ou leur religion contre leur volonté<sup>5</sup>. Les formulaires de recensement ont été traduits dans huit langues minoritaires (albanais, bulgare, hongrois, macédonien, romani, roumain, ruthène et slovaque) sous la responsabilité des conseils des minorités nationales concernés, ainsi qu'en anglais, et les lignes directrices concernant la procédure à suivre ont aussi été traduites en albanais. Le Comité consultatif se réjouit aussi des mesures prises par les autorités pour faire en sorte que, dans les régions habitées par des minorités nationales, des agents recenseurs soient recrutés au sein de ces minorités et ces dernières soient représentées dans les comités locaux de recensement, et que les Roms soient associés à ces processus<sup>6</sup>, même s'il a été fait état que, dans certaines régions où vivent plusieurs milliers de Roms, aucun Rom n'aurait été inclus dans les comités locaux de recensement ni employé comme agent recenseur. Dans ce contexte, le Comité constate que le nombre de personnes qui se sont déclarées comme Roms a augmenté de plus d'un tiers entre le recensement de 2002 et celui de 2011, où 147 604 personnes se sont déclarées comme appartenant à cette minorité<sup>7</sup> même si, selon des estimations non officielles, leur nombre réel serait bien plus élevé et se situerait entre 250 000 et 500 000 personnes.

47. Le recensement fournit des informations statistiques utiles aux autorités dans des domaines tels que le niveau d'instruction, l'emploi et les revenus des ménages, qui peuvent

---

<sup>5</sup> Voir aussi les formulaires de recensement consultables sur le site internet du Bureau des statistiques de la République de Serbie à l'adresse suivante : <http://media.popis2011.stat.rs/2011/obrasci/Popisnica-enleski.pdf>.

<sup>6</sup> Voir pages 43-44 et 47-49 du rapport étatique.

<sup>7</sup> 108 193 personnes s'étaient déclarées en tant que Roms en 2002, contre 147 604 personnes en 2011 (soit une augmentation de 36,43 %), ce qui représentait une augmentation de 1,44 % à 2,05 % de la population totale de la Serbie. Voir Statistical Office of the Republic of Serbia, 2011 Census of Population, Households and Dwellings in the Republic of Serbia: Population: [Book 1: Ethnicity](#): Data by municipalities and cities, Belgrade 2012.

jouer un rôle important pour orienter les politiques publiques. Toutefois, le Comité consultatif regrette qu'un boycott dans certaines régions où la communauté albanaise est majoritaire ait eu des répercussions importantes sur la portée du recensement à Preševo et Bujanovac ainsi que, dans une moindre mesure, à Medveđa<sup>8</sup>. Entre 85 et 90 % des Albanais auraient boycotté le recensement<sup>9</sup>, ce qui semble refléter un certain manque de confiance de la minorité albanaise dans la capacité des autorités centrales à améliorer la situation générale de cette minorité en Serbie (voir ci-après, les commentaires et recommandations relatifs à l'article 15).

48. Compte tenu de l'ampleur du boycott, le Comité consultatif observe qu'une flexibilité importante sera de mise pour analyser et traiter les résultats du recensement en particulier pour la région de Preševo, Bujanovac et Medveđa, et notamment en ce qui concerne l'exercice des droits subordonnés au nombre de personnes vivant dans une commune donnée. A cet égard, le Comité consultatif souligne l'importance des données supplémentaires collectées grâce à des études et recherches indépendantes, qui peuvent donner des informations complémentaires essentielles. Ces données doivent évidemment être collectées, traitées et conservées en pleine conformité avec les normes régionales et internationales de protection des données (voir ci-après).

#### *Recommandation*

49. Le Comité consultatif invite les autorités à faire preuve de flexibilité lors de l'utilisation des données rassemblées grâce au recensement en vue de l'élaboration de politiques concernant les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier s'agissant des Roms et dans les régions où un boycott a eu des répercussions significatives sur les résultats du recensement. Il recommande aux autorités de maintenir un dialogue étroit avec les représentants de la minorité albanaise pour faire en sorte que d'autres sources de données, notamment les résultats de recherches réalisées par des organismes indépendants, soient dûment consultés.

### **Protection des données à caractère ethnique**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

50. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités serbes à mettre pleinement en œuvre les garanties juridiques existant au niveau national en matière de collecte et de traitement des données à caractère personnel, notamment par la création d'un organe de surveillance spécifique qui soit indépendant et doté de ressources budgétaires et humaines suffisantes afin de pouvoir opérer de manière efficace.

#### *Situation actuelle*

51. Le Comité consultatif constate qu'un seul organe, le Commissaire à l'accès aux informations d'intérêt général et à la protection des données à caractère personnel, est encore chargé du suivi de la mise en œuvre de la loi sur la protection des données à caractère personnel et de la loi sur le libre accès aux informations d'intérêt général. Selon cet organe, le nombre de plaintes qu'il reçoit au sujet de la protection des données à caractère personnel augmente rapidement et va certainement dépasser le nombre de plaintes reçues en vertu de la législation

<sup>8</sup> L'appel d'un parti bosniaque visant également au boycott du recensement semble ne pas avoir été fortement suivi par les Bosniaques.

<sup>9</sup> Lors du recensement de 2011, 5 809 personnes se sont déclarées d'identité albanaise, contre 61 647 en 2002, et 10 040 ont déclaré l'albanais comme langue maternelle en 2011, contre 63 835 en 2002.

sur la liberté d'information dans les années à venir<sup>10</sup>. Le Comité consultatif note avec préoccupation qu'aucune disposition régissant les méthodes et les garanties à respecter lors de la collecte de données particulièrement sensibles, notamment sur l'appartenance ethnique, la langue ou la religion des individus, n'a encore été adoptée<sup>11</sup>. En outre, alors que des crédits budgétaires destinés à doter convenablement en effectif le bureau du Commissaire ont été approuvés par le passé, pendant longtemps, celui-ci n'a pas pu recruter le personnel nécessaire, apparemment en raison d'un manque de surface de bureaux<sup>12</sup>. Bien qu'il ait été indiqué au Comité consultatif que des progrès avaient été récemment accomplis en la matière, il relève que le manque de personnel continue d'entraver considérablement l'examen des plaintes en temps opportun.

#### *Recommandation*

52. Le Comité consultatif invite les autorités serbes à établir les règlements d'application nécessaires pour que les garanties juridiques prévues au niveau national en matière de collecte et de traitement de données sensibles à caractère personnel relatives en particulier à l'appartenance ethnique, à la langue et à la religion des individus, soient pleinement opérationnelles dans la pratique. Il invite à nouveau les autorités à faire en sorte que le Commissaire à l'accès aux informations d'intérêt général et à la protection des données à caractère personnel soit doté de toutes les ressources nécessaires pour s'acquitter de ses missions avec efficacité.

### **Article 4 de la Convention-cadre**

#### **Cadre législatif anti-discrimination**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

53. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à adopter la loi contre la discrimination dans les plus brefs délais et à tenir dûment compte, pour sa mise en œuvre, de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

#### *Situation actuelle*

54. Le Comité consultatif salue l'adoption et l'entrée en vigueur, en 2009, de la loi sur l'interdiction de la discrimination, et note avec intérêt que l'ECRI a depuis considéré que dans l'ensemble, cette loi est conforme à la Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale<sup>13</sup>. Le Comité consultatif relève que la loi interdit la discrimination fondée sur des motifs très divers, notamment la couleur de peau, la citoyenneté, l'appartenance nationale ou l'origine ethnique, la langue et les convictions religieuses<sup>14</sup>. La loi prévoit aussi spécifiquement que toute discrimination contre des minorités nationales et leurs membres, fondée sur l'affiliation

---

<sup>10</sup> Commissaire à l'accès aux informations d'intérêt général et à la protection des données à caractère personnel, [Summary](#) of the Report on Implementation of the Law on Free Access to Information of Public Importance and the Law on Personal Data Protection in 2012, Belgrade, mars 2013, page 1.

<sup>11</sup> Article 16, paragraphe 5 de la Loi sur la protection des données à caractère personnel ; voir Commissaire à l'accès aux informations d'intérêt général et à la protection des données à caractère personnel, [Report](#) on Implementation of the Law on Free Access to Information of Public Importance and the Law on Personal Data Protection in 2012, Belgrade, mars 2013, p. 82.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>13</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, rapport de l'ECRI sur la Serbie (quatrième cycle de monitoring), adopté le 23 mars 2011, CRI(2011)21, paragraphes 19 à 26.

<sup>14</sup> Voir l'article 2 de la loi pour la liste complète (non exhaustive) des caractéristiques personnelles protégées.

religieuse, l'origine ethnique, les convictions religieuses et la langue est interdite, et que la réalisation et la protection des droits des membres des minorités nationales sont régies par une législation spéciale<sup>15</sup>. Le Comité consultatif regrette toutefois que la loi ne comprenne pas de dispositions détaillées sur la discrimination dans les domaines du logement et de la protection sociale, alors qu'elle l'interdit expressément dans le domaine du travail, de l'éducation et de la prestation de services publics. Il observe à cet égard que des personnes appartenant à des minorités nationales, qui vivent bien souvent dans des régions isolées et relativement désavantagées sur le plan socio-économique, peuvent être particulièrement touchées par la discrimination dans ces domaines (voir ci-après, Situation des Roms). Il craint que le manque de clarté de la loi à cet égard ne dissuade les personnes de porter plainte pour discrimination dans les domaines du logement et de la protection sociale ou, lorsqu'elles le font, n'entraîne le rejet de leur plainte.

55. L'article 22, paragraphe 2, de la Constitution accorde encore aux citoyens le droit de s'adresser aux institutions internationales pour la protection de leurs droits et libertés, sans accorder expressément ce droit à toutes les personnes relevant de la compétence de la Serbie. Ainsi que l'a souligné le Comité consultatif dans son précédent Avis, étant donné que des problèmes subsistent en matière d'accès à la citoyenneté pour certaines personnes appartenant à des minorités nationales (voir aussi ci-dessus, article 3, et ci-après), cette disposition continue de priver les non-ressortissants appartenant à un groupe minoritaire de la possibilité d'avoir accès à des institutions internationales de droits de l'homme. En outre, les références aux « citoyens » dans les domaines touchant à la protection des minorités nationales n'ont pas été supprimées du Code pénal<sup>16</sup>.

#### *Recommandations*

56. Le Comité consultatif recommande aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour que le libellé de la loi sur l'interdiction de la discrimination n'empêche pas les personnes appartenant à des minorités nationales de déposer des plaintes pour discrimination dans les domaines du logement et de la protection sociale et, si nécessaire, de modifier la loi à cet effet.

57. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que tout critère de citoyenneté injustifié soit supprimé des dispositions constitutionnelles et pénales touchant à la protection des minorités nationales.

### **Mesures positives**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

58. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités serbes de s'assurer que les dispositions légales relatives à l'introduction de mesures positives étaient pleinement conformes aux principes énoncés à l'article 4, paragraphe 2, de la Convention-cadre.

#### *Situation actuelle*

59. Le Comité consultatif relève qu'en vertu de l'article 21, paragraphe 4, de la Constitution de 2006, toute mesure spéciale introduite par la République de Serbie afin de réaliser pleinement

<sup>15</sup> Voir l'article 24, Discrimination contre les minorités nationales.

<sup>16</sup> Voir, par exemple, l'article 129 du Code pénal, qui interdit de porter atteinte au droit des *citoyens* d'utiliser leur langue maternelle ou leur alphabet dans leurs relations avec les autorités publiques, et l'article 146, paragraphe 2, du Code pénal, sur la collecte non autorisée de données à caractère personnel des *citoyens* (italique ajouté).

l'égalité des individus ou des groupes d'individus se trouvant en situation d'inégalité importante par rapport aux autres citoyens n'est pas considérée comme discriminatoire. Il prend aussi note avec satisfaction de l'article 14 (Mesures spéciales) de la loi de 2009 sur l'interdiction de la discrimination qui, conformément à cette disposition de la Constitution, prévoit que toute mesure introduite dans le but d'atteindre pleinement l'égalité, la protection et le progrès d'un individu ou d'un groupe de personnes se trouvant en situation d'inégalité n'est pas considérée comme discriminatoire.

60. Le Comité consultatif regrette à nouveau la contradiction apparente de l'article 76, paragraphe 3, de la Constitution avec les dispositions susmentionnées, dans la mesure où il semble établir des conditions d'application des mesures spéciales plus strictes pour les minorités nationales que pour les autres groupes<sup>17</sup>. Selon le Comité consultatif, dès lors que les tribunaux appliquent systématiquement les définitions générales des mesures spéciales figurant à l'article 21, paragraphe 4, de la Constitution et à l'article 14 de la loi sur l'interdiction de la discrimination à tous les cas où des mesures spéciales sont en cause, y compris en vue de promouvoir l'égalité des personnes appartenant à des minorités nationales, l'adoption et la mise en œuvre de mesures positives en faveur de ces dernières, dans la mesure où elles sont nécessaires pour parvenir à l'égalité pleine et effective, ne poseront pas de problème particulier. Dans la pratique, la situation serait donc conforme à l'article 4, paragraphes 2 et 3, de la Convention-cadre. Toutefois, le Comité consultatif estime qu'il serait préférable de ne pas imposer aux juridictions la responsabilité de régler ces questions fondamentales ; au lieu de cela, il convient de supprimer toute ambiguïté du texte pertinent en harmonisant le libellé de l'article 76, paragraphe 3, de la Constitution avec celui de l'article 21, paragraphe 4, qui est manifestement plus conforme à l'esprit de la Convention-cadre.

#### *Recommandation*

61. Le Comité consultatif recommande de modifier le libellé de l'article 76, paragraphe 3, de la Constitution relatif aux mesures positives à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales pour le rendre conforme à l'esprit de l'article 4, paragraphes 2 et 3, de la Convention-cadre et à la définition des mesures spéciales figurant à l'article 21 de la Constitution.

### **Surveillance de la discrimination et voies de recours**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

62. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités serbes de prendre les mesures nécessaires afin de garantir que les institutions des médiateurs, à tous les niveaux, soient à même de s'acquitter de leurs tâches de manière efficiente, soient connues des personnes appartenant à des minorités nationales en particulier et leur soient accessibles, y compris dans leur langue. Il demandait aussi aux autorités de prendre des mesures afin d'accroître la connaissance de leurs droits par la population ainsi que renforcer la confiance en la justice parmi les personnes appartenant à des minorités nationales de manière à présenter aux tribunaux les affaires concernant des allégations de discrimination.

---

<sup>17</sup> L'article 76, paragraphe 3, de la Constitution prévoit que les dispositions spécifiques et les mesures provisoires... en vue de réaliser l'égalité pleine et effective des membres d'une minorité nationale et des citoyens de la majorité ne sont pas considérées comme discriminatoires si elles ont pour fin l'élimination de *conditions de vie extrêmement défavorables qui les touchent particulièrement* (italique ajouté). Voir aussi Commission de Venise, Avis sur la Constitution de la République de Serbie, CDL-AD(2007)004, paragraphe 43 : « Il paraît contestable que seules des "conditions de vie extrêmement défavorables" puissent justifier des mesures positives en faveur des minorités nationales qui ne soient considérées comme discriminatoires ».

*Situation actuelle*

63. Dans le cadre de ses compétences en matière d'examen du fonctionnement des organes de l'administration publique au niveau de l'Etat, le Médiateur (le Protecteur des citoyens) continue de traiter des plaintes pour discrimination commise par ces instances dans l'exercice de leurs compétences et de formuler des recommandations (non contraignantes) et des avis dans ces affaires. Le Comité consultatif note avec intérêt que le formulaire de réclamation est mis à disposition dans toutes les langues minoritaires pratiquées officiellement en Serbie et que le Médiateur a mené des actions de terrain, en se rendant dans la plupart des collectivités locales ayant une population mixte ces dernières années. Le nombre d'affaires relatives aux droits des minorités traitées par le Médiateur a augmenté de manière exponentielle depuis quelques années, passant de 22 plaintes traitées en 2008 à 221 en 2011<sup>18</sup> et 364 en 2012<sup>19</sup>.

64. Le Médiateur de Voïvodine ainsi qu'un certain nombre de médiateurs au niveau local<sup>20</sup> continuent aussi de gérer des plaintes déposées par des particuliers pour atteintes à leurs droits par des autorités au niveau concerné. Le Comité consultatif note que, depuis l'adoption de la loi de 2009 sur les conseils nationaux des minorités nationales, le Médiateur provincial a aussi estimé qu'il était compétent pour examiner les actions des conseils nationaux des minorités nationales, lorsque ces actions sont menées dans l'exercice de la puissance publique (voir les commentaires ci-après relatifs à l'article 15).

65. A la suite de l'adoption de la loi de 2009 sur l'interdiction de la discrimination, la Commissaire à la protection de l'égalité a été nommé en 2010. Conformément à la loi, le Commissaire est un organe public indépendant compétent pour recevoir et examiner les plaintes pour violation de la loi sur l'interdiction de la discrimination commise par des autorités publiques ou des personnes privées (personnes physiques ou morales), fournir des informations aux plaignants sur les voies de recours, entamer des poursuites pour le compte d'un plaignant et signifier les délits lorsque des violations de la loi sont constatées. Il doit établir et maintenir la coopération avec les organes chargés de l'égalité et des droits de l'homme mis en place au niveau d'une province autonome ou d'une collectivité local et recommander aux organes de l'administration publique des mesures visant à garantir l'égalité<sup>21</sup>.

66. Le Comité consultatif observe que, depuis qu'elle a été nommée en mai 2010, la Commissaire à la protection de l'égalité a traité un nombre croissant de plaintes pour discrimination, fondées notamment sur l'appartenance nationale ou l'origine ethnique : 19 plaintes sur 124 reçues en 2010, 72 plaintes sur 349 reçues en 2011 et 68 plaintes sur 465 reçues en 2012<sup>22</sup>. Le Comité consultatif constate néanmoins que, dans l'ensemble, les citoyens connaissent mal les voies de recours prévues par la loi sur l'interdiction de la discrimination<sup>23</sup> ; par ailleurs, depuis que la Commissaire a pris ses fonctions, dans la majorité des affaires, la discrimination fondée sur l'appartenance nationale n'a pas été établie, ce qui suggère, d'une part, que les personnes appartenant à des minorités nationales ont le sentiment d'être moins bien traitées que les personnes d'autres origines ethniques et, d'autre part, que la notion de

<sup>18</sup> Voir le rapport étatique, pages 59 et 60.

<sup>19</sup> Rapport annuel 2012 du Protecteur des citoyens, Belgrade, 2013, page 60. On compte 347 plaintes présentées par des particuliers et 17 enquêtes ouvertes à l'initiative du Médiateur.

<sup>20</sup> A Subotica, Novi Sad, Zrenjanin, Šabac, Vranje, Niš, Kragujevac et Belgrade ; voir le rapport étatique, page 62.

<sup>21</sup> Voir, en général, le chapitre IV de la loi sur l'interdiction de la discrimination et l'article 33 de la loi relative aux compétences du Commissaire.

<sup>22</sup> Commissaire à la protection de l'égalité, rapport annuel 2010, Belgrade, mars 2011, p. 52 ; rapport annuel 2011, Belgrade, mars 2012, p. 48 et 52 ; rapport annuel 2012, Belgrade, mars 2013, p. 53 et 55.

<sup>23</sup> Commissaire à la protection de l'égalité, rapport annuel 2012, Belgrade, mars 2013, p. 42.

discrimination n'est pas encore largement comprise en Serbie<sup>24</sup>. Le Comité consultatif note aussi avec préoccupation que le manque de surface de bureaux continuerait d'empêcher le bureau de la Commissaire de recruter du personnel. Trois ans après sa création, le bureau fonctionne donc toujours avec seulement un tiers des ressources humaines qui lui ont été attribuées par décision de l'Assemblée nationale. Malgré les efforts déployés par la Commissaire et son bureau, cette situation entrave gravement le traitement effectif des plaintes et la capacité de l'institution de mener à bien l'ensemble des missions prévues par la loi<sup>25</sup>.

67. Le Comité consultatif note que l'existence et les fonctions de la Commissaire à la protection de l'égalité ne sont pas encore bien connues du grand public et que des efforts de sensibilisation supplémentaires peuvent être nécessaires pour améliorer l'accessibilité de cette institution. Le Comité consultatif est aussi préoccupé par le fait que le Médiateur, le Médiateur provincial et la Commissaire à la protection de l'égalité ont tous indiqué qu'un certain nombre de leurs recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. Il souligne qu'il est indispensable de donner suite rapidement aux conclusions et aux recommandations de ces institutions dans les affaires concernées pour la réalisation de l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales.

68. Enfin, le Comité consultatif note que, faute de données détaillées sur la prévalence globale de la discrimination fondée sur les motifs considérés<sup>26</sup>, il est plus difficile d'avoir une vision claire de la situation dans la pratique et de concevoir des politiques ciblées pour lutter contre la discrimination contre des personnes appartenant à des minorités nationales.

#### *Recommandations*

69. Le Comité consultatif invite instamment les autorités, à tous les niveaux, à donner suite rapidement et intégralement aux conclusions et recommandations du Médiateur, du Médiateur provincial et de la Commissaire à la protection de l'égalité dans tous les cas concernant les droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

70. Il exhorte les autorités à mettre rapidement des locaux suffisants à la disposition de la Commissaire à la protection de l'égalité, afin de permettre à cette institution de compléter ses effectifs et d'assurer le traitement efficient des plaintes reçues. Il souligne à nouveau que les institutions des médiateurs, à tous les niveaux, ainsi que la Commissaire à la protection de l'égalité, doivent bénéficier d'un soutien suffisant pour faire en sorte qu'elles soient à même de s'acquitter de leurs tâches de manière efficiente, soient connues des personnes appartenant à des minorités nationales et leur soient accessibles, y compris dans leur langue.

71. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'adopter des mesures visant à collecter des données fiables sur la discrimination dans tous les domaines pertinents et à cette fin, d'élaborer des méthodes adaptées de collecte de données à caractère ethnique, respectant pleinement le droit de libre identification et conformes aux normes internationales relatives à la protection des données à caractère personnel.

---

<sup>24</sup> Commissaire à la protection de l'égalité, rapport annuel 2012, Belgrade, mars 2013, p. 47 et 57 ; voir aussi rapport annuel 2011, Belgrade, mars 2012, p. 52.

<sup>25</sup> Commissaire à la protection de l'égalité, rapport annuel 2012, Belgrade, mars 2013, p. 15 et 16, ainsi que 18 à 20.

<sup>26</sup> Commissaire à la protection de l'égalité, rapport annuel 2012, Belgrade, mars 2013, p. 28.

## Situation des Roms

### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

72. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités serbes de veiller à ce que la Stratégie nationale sur les Roms soit viable, d'affecter des ressources humaines et financières suffisantes pour sa mise en œuvre et de s'assurer que les collectivités locales y participent pleinement, et de mener des évaluations périodiques des progrès accomplis, en consultation avec les représentants des Roms. Il recommandait aux autorités de poursuivre et d'intensifier les efforts pour améliorer la situation des Roms en matière de logement et de santé.

### *Situation actuelle*

73. Le Comité consultatif reconnaît les efforts déployés par les autorités serbes pour améliorer la situation des Roms. A cet égard, il prend note de l'adoption, en 2009, de la Stratégie d'amélioration de la situation des Roms et du Plan d'action pour sa mise en œuvre pour la période 2009-2011. Ce plan comprenait des plans d'action révisés dans les quatre domaines prioritaires identifiés en 2005, c'est-à-dire l'emploi, le logement, l'éducation et la santé, ainsi que des mesures supplémentaires en ce qui concerne la protection sociale des personnes déplacées dans leur propre pays, les rapatriés en vertu de l'accord de réadmission, l'amélioration de la condition des femmes, les médias, la culture et l'information dans la langue maternelle, ainsi que la discrimination et la participation politique. Toutefois, le Comité consultatif regrette que le projet de plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie en 2012-2014, établi en 2011 par le ministère des Droits de l'homme et des minorités, de l'Administration publique et de l'Autonomie locale de l'époque, n'ait pas été approuvé par le gouvernement avant les élections de 2012. Le Comité consultatif souligne qu'il est essentiel de définir en temps voulu des plans d'action clairs, cohérents et ciblés, avec des objectifs mesurables et assortis de ressources humaines et financières suffisantes, afin que la Stratégie d'amélioration de la situation des Roms conduise à des améliorations concrètes. Le Comité consultatif note que les activités prévues dans le cadre du plan d'action 2012-2014 doivent être menées à terme par le Bureau des droits de l'homme et des minorités créé en 2012 par le nouveau gouvernement<sup>27</sup>, en concertation avec les autres autorités compétentes, le Conseil national de la minorité nationale rom, des ONG roms et des organisations internationales, et que le plan d'action a été approuvé par le gouvernement le 10 juin 2013<sup>28</sup>.

74. Le Comité consultatif salue l'adoption, en novembre 2011, de la loi sur le domicile permanent et temporaire des citoyens<sup>29</sup>, qui permet aux citoyens qui n'ont pas pu enregistrer leur domicile sur la base d'un droit de propriété (document de propriété, bail ou autre base juridique) d'enregistrer leur domicile permanent en utilisant l'adresse de leur centre local de protection sociale. Cela représentait une avancée en vue de la résolution des problèmes rencontrés par les personnes qui n'ont pas de papiers d'identité, dont la majorité sont des Roms vivant dans des campements non autorisés et sont privées d'accès à d'autres droits fondamentaux ne pouvant être exercés sans les documents d'identité requis. Toutefois, le Comité consultatif constate avec regret que le règlement d'application de ces nouvelles dispositions n'a été adopté qu'un an après, le 30 novembre 2012<sup>30</sup>. Le Comité est en outre préoccupé d'apprendre qu'aujourd'hui encore, malgré les innovations de la loi susmentionnée, sa mise en œuvre concrète se heurterait à

<sup>27</sup> Il s'agit d'un organe qui succède au ministère des Droits de l'homme et des minorités, de l'Administration publique et de l'Autonomie locale du précédent gouvernement.

<sup>28</sup> Le Comité consultatif n'a pas pu examiner en détails le contenu du Plan d'action.

<sup>29</sup> Journal officiel n° 87/11. Voir en particulier l'article 11, sous-paragraphe 2(4) de la loi.

<sup>30</sup> *Pravilnik o obrascu prijave prebivališta na adresi ustanove, odnosno centra za socijalni rad*, Journal officiel n° 113/2012.

certaines obstacles, de sorte que des personnes qui ne peuvent pas prouver qu'elles ont un lieu de résidence permanent ne peuvent toujours pas obtenir de papiers d'identité et sont ainsi privées de la jouissance d'autres droits sociaux<sup>31</sup>.

75. S'agissant des personnes dont la naissance n'a pas été officiellement enregistrée (les personnes « juridiquement invisibles »), le Comité consultatif prend note avec intérêt de la signature d'un protocole d'accord entre les acteurs nationaux et internationaux clés assistant les Roms dans la procédure d'enregistrement tardif des naissances. Il salue aussi l'adoption, en août 2012, de la loi complétant la loi relative aux procédures extrajudiciaires<sup>32</sup>, qui établit une procédure gracieuse simplifiée pour l'enregistrement des naissances en dehors des délais normaux. Toutefois, il déplore que cette loi prévoie expressément que l'organe compétent pour traiter les procédures d'obtention de la citoyenneté (le ministère de l'Intérieur) n'est pas lié par la décision de justice déterminant l'heure et la date de naissance d'un individu conformément à cette loi<sup>33</sup>. Cela réduit à néant les effets positifs de la loi en matière de lutte contre l'apatridie, puisque cela signifie que la seule instance habilitée à accorder la citoyenneté peut tout simplement passer outre à une décision de justice comblant des lacunes importantes dans l'état civil d'un individu – ce qui est nécessaire pour acquérir la citoyenneté et rendu possible par l'application de cette loi. Le Comité consultatif est aussi préoccupé par des informations selon lesquelles des interprétations restrictives du ministère de l'Intérieur en ce qui concerne l'acquisition de la citoyenneté par des adultes dont la naissance n'a pas été enregistrée en temps opportun peuvent laisser ces personnes en situation d'apatridie même si elles ont par la suite été en mesure de faire enregistrer leur naissance par le biais des procédures susmentionnées. En outre, le Comité craint, considérant qu'un enfant peut être enregistré uniquement si ses parents possèdent les papiers d'identité nécessaires, que les enfants des personnes « juridiquement invisibles » ne soient condamnés à connaître la même situation<sup>34</sup>.

76. Dans le domaine du logement, le Comité consultatif salue l'adoption de la loi sur le logement social en 2009 et la priorité donnée aux groupes socialement vulnérables, notamment les Roms, dans la détermination de l'ordre d'attribution d'un logement social conformément à cette loi<sup>35</sup>, mais estime qu'il est hautement regrettable que les Roms sans papiers d'identité ne puissent pas bénéficier de ce système. Le Comité consultatif prend aussi note avec intérêt de l'adoption, en 2012, de la Stratégie nationale pour le logement social et du Plan d'action pour sa mise en œuvre, comprenant une mesure spéciale pour l'amélioration des conditions de logement des personnes qui vivent dans des quartiers insalubres (la plupart étant des campements roms non autorisés). Il constate que le ministère des Ressources naturelles, des Mines et de l'Aménagement du territoire a financé l'élaboration de plans d'amélioration des conditions de vie dans plusieurs campements roms non autorisés, dans le but de rendre ces conditions satisfaisantes et, à terme, de régulariser ces campements, et note qu'en Voïvodine, des fonds publics considérables ont été investis depuis 2009 pour améliorer les conditions de vie dans certains campements roms.

<sup>31</sup> Rapport annuel 2012 du Médiateur (Protecteur des citoyens), Belgrade, 2013, page 63 ; voir aussi Praxis, Social Inclusion of Roma in Serbia – Legally Invisible Persons: Praxis Update on Developments, June 2011-June 2013, pages 1,2 et 3.

<sup>32</sup> Journal officiel n° 85/2012. (Aussi citée comme la loi portant modification de la loi sur les procédures gracieuses). Voir aussi Commissaire à la protection de l'égalité, rapport annuel 2012, Belgrade, mars 2013, page 27.

<sup>33</sup> Voir l'article 71k(2) de la Loi complétant la loi relative aux procédures extrajudiciaires.

<sup>34</sup> Praxis, Social Inclusion of Roma in Serbia – Legally Invisible Persons: Praxis Update on Developments, June 2011-June 2013, pages 3, 4 et 5.

<sup>35</sup> Journal officiel n° 72/2009. En ce qui concerne la priorité accordée aux groupes socialement vulnérables et notamment les Roms, voir l'article 10.

77. Le Comité consultatif constate toutefois avec une profonde inquiétude que, malgré ces progrès, beaucoup de Roms en Serbie vivent toujours dans des conditions déplorables, souvent dans des baraquements de fortune et sans eau potable, ni assainissement, ni électricité. Il n'y a, semble-t-il, pas de vision globale quant à savoir quels campements pourraient être améliorés et régularisés et lesquels doivent être remplacés<sup>36</sup>. Les expulsions forcées continuent, y compris avant la fin de l'année scolaire et dans de mauvaises conditions météorologiques. Il a été fait état de 19 expulsions de Roms à grande échelle rien qu'à Belgrade entre 2009 et la mi-2013, dans la grande majorité des cas sans que les habitants concernés soient suffisamment consultés au préalable et souvent avec des préavis très courts (moins de trois jours, et parfois moins de 24 heures)<sup>37</sup>. Les biens des habitants sont détruits, parfois sans qu'un autre logement convenable soit trouvé ; les autorités municipales placent les familles déplacées du Kosovo\* et les habitants enregistrés dans leur commune dans des logements préfabriqués regroupés dans des quartiers ghettoïsés et éloignés du centre-ville, et laissent les personnes non enregistrées dans leur commune sans aucun logement<sup>38</sup>. Le Comité consultatif note avec une inquiétude particulière que parmi les 257 familles expulsées du campement de Belvil à Belgrade en avril 2012, un certain nombre ont été transportées en bus jusqu'à Niš (leur lieu de résidence enregistré), pour y être logées dans un entrepôt, sans eau courante pendant trois mois et sans électricité pendant six mois de plus. Compte tenu du cadre juridique complexe qui régit les expulsions et de l'absence de disposition constitutionnelle garantissant expressément le droit à un logement convenable, l'harmonisation du droit national avec les normes internationales est plus que nécessaire dans ce domaine.

78. Dans le domaine de la santé, il y a lieu de se féliciter du soutien permanent des autorités en faveur de l'emploi de médiateurs sanitaires, chargés entre autres d'aider les Roms à s'inscrire pour l'assurance maladie et les vaccinations et à consulter les professionnels de santé. Le Comité consultatif prend note avec intérêt de certaines informations qui suggèrent que de nouvelles dispositions visant à permettre aux Roms sans domicile enregistré d'obtenir des cartes de santé ont été efficaces<sup>39</sup> et qu'il est prévu de poursuivre les missions des médiateurs sanitaires ainsi que les activités de sensibilisation des professionnels de santé aux besoins des Roms. Le Comité consultatif craint toutefois que la situation sanitaire générale des Roms demeure nettement inférieure à celle de la population majoritaire, avec des taux de mortalité infantile considérablement plus élevés, des rapports indiquant qu'un grand nombre de femmes roms n'ont pas accès à l'hôpital pendant l'accouchement et des difficultés qui perdurent en matière d'accès à l'assurance maladie malgré la progression des inscriptions, mentionnée ci-dessus.

79. Le Comité consultatif observe que, dans l'ensemble, les Roms demeurent fortement désavantagés dans la société serbe. Aux problèmes qu'ils rencontrent pour accéder aux papiers d'identité, à un logement convenable et aux soins de santé, ainsi que dans les domaines de l'éducation et de l'emploi (voir les commentaires ci-après relatifs aux articles 12 et 15) s'ajoutent les préjugés et les attitudes discriminatoires affichés à leur égard (voir les commentaires ci-après relatif à l'article 6), qui créent des obstacles supplémentaires aux efforts visant à améliorer leur situation dans la pratique.

<sup>36</sup> Praxis, Briefing Note: Exercise of the right to adequate housing for Roma in Serbia, juin 2013, p. 1.

<sup>37</sup> Praxis, Briefing Note: Exercise of the right to adequate housing for Roma in Serbia, juin 2013, p. 1. Voir aussi Amnesty International: Serbia: Time for a law against forced evictions, décembre 2011.

<sup>38</sup> Centre européen des droits des Roms, rapport parallèle au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, janvier 2011, paragraphes 12 à 24.

<sup>39</sup> Centre européen des droits des Roms, Serbia : Country Profile, 2011-2012, p. 10, ainsi que les sources qui y sont mentionnées.

*Recommandations*

80. Le Comité consultatif recommande aux autorités de veiller à ce que des ressources humaines et financières suffisantes soient attribuées pour atteindre les objectifs fixés dans le Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie d'amélioration de la situation des Roms 2012-2014. Les collectivités locales et les représentants des Roms devraient continuer de prendre part directement à l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie et à l'élaboration d'autres mesures importantes dans ce domaine.

81. Les autorités devraient réexaminer attentivement les conséquences concrètes des mesures prises jusqu'à présent pour faciliter l'enregistrement du lieu de résidence des personnes qui vivent dans des campements non autorisés et établir une procédure pour l'enregistrement tardif de la naissance des personnes « juridiquement invisibles ». Elles devraient en particulier prendre toutes les mesures nécessaires, notamment modifier la législation ou la réglementation pertinentes si nécessaire, afin d'assurer que ces mesures contribuent à aider les Roms vivant dans des campements non autorisés à obtenir les papiers d'identité nécessaires à l'exercice d'autres droits et de permettre aux personnes « juridiquement invisibles » qui, sinon, seraient apatrides non seulement d'enregistrer leur naissance mais aussi d'acquérir la citoyenneté. Les décisions de justice sur l'enregistrement de naissances doivent être mises à exécution sans tarder.

82. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mettre immédiatement un terme aux expulsions forcées et à introduire dans le droit national des dispositions garantissant le droit à un logement convenable et à la protection contre l'expulsion forcée. Toute expulsion doit être menée en pleine conformité avec les normes internationales pertinentes. Les autorités devraient en outre, en concertation avec les représentants des Roms, établir un plan d'ensemble clair déterminant les campements non autorisés qui devraient être améliorés et régularisés et ceux qui devraient être évacués tout en proposant un autre logement convenable à leurs habitants.

83. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à continuer d'employer des médiateurs sanitaires afin d'améliorer l'accès des Roms aux soins de santé et leur situation sanitaire générale et à poursuivre leurs efforts visant à sensibiliser les professionnels de santé aux besoins des Roms.

**Article 5 de la Convention-cadre**

**Politique de soutien aux cultures des minorités**

*Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

84. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment à la Serbie de mettre en place sans plus tarder le Fonds d'Etat pour les minorités nationales et de veiller à ce que les minorités nationales y soient représentées de façon adéquate et participent à sa gestion. Il recommandait aussi de veiller à ce que les fonds disponibles pour la sauvegarde, la promotion et le développement des cultures des minorités soient accessibles à d'autres acteurs compétents que les conseils des minorités nationales, notamment les ONG et les associations de minorités nationales.

*Situation actuelle*

85. La loi sur les conseils nationaux des minorités nationales, adoptée en 2009, accorde des compétences clés dans le domaine de la culture aux conseils des minorités nationales<sup>40</sup>. Si l'on ajoute le fait que les règles de procédure pour l'attribution de fonds publics aux activités des conseils des minorités nationales ont désormais été adoptées au niveau des provinces et de l'Etat<sup>41</sup>, le financement des activités relatives aux minorités apparaît désormais plus clairement. De plus, le niveau de financement affecté aux activités des minorités nationales semble avoir augmenté.

86. Le Comité consultatif salue ces évolutions et prend note avec intérêt des informations complètes fournies par les autorités sur les fonds attribués depuis 2007 aux activités et projets dans le domaine de la sauvegarde des cultures nationales<sup>42</sup>. Toutefois, il constate que les systèmes d'attribution des fonds mis en place au niveau des provinces et de l'Etat prévoient que, si 30 % des fonds disponibles sont répartis équitablement entre l'ensemble des conseils des minorités nationales, les 70 % restants sont distribués en partie en fonction du nombre de personnes représentées par le conseil concerné et en partie en fonction du nombre d'institutions gérées par le conseil<sup>43</sup>. Cela affaiblit la situation des minorités numériquement moins importantes et reconnues plus récemment comme les Bunjevci et les Macédoniens, qui n'avaient pas d'institutions préexistantes au moment de l'adoption de ces critères : les fonds qui leur sont octroyés demeurant par définition plus faibles que ceux dont disposent les minorités mieux établies, elles demeurent dans la pratique incapables de sortir de cette situation, puisqu'elles n'ont pas accès à des fonds publics suffisants pour créer leurs propres institutions et recevoir le financement correspondant. L'Association des communes juives a aussi indiqué que la nature de ses activités en tant qu'association d'une minorité religieuse n'était pas dûment prise en compte dans le système d'attribution des fonds publics aux conseils des minorités nationales.

87. En outre, le Comité consultatif constate avec regret que le Fonds d'Etat pour les minorités nationales n'est toujours pas opérationnel. Cela signifie que les décisions des conseils des minorités nationales sur la gestion des fonds qui leur sont accordés peuvent avoir un effet disproportionné sur la manière dont les activités culturelles des minorités nationales sont financées. Cela implique aussi que les activités financées ont tendance à être spécifiques aux minorités, ciblées sur une seule minorité, et englobent rarement des activités interculturelles rassemblant plusieurs minorités nationales et visant à créer une dynamique transversale – une tendance qui est accentuée par le fait que le Conseil des minorités nationales de la République de Serbie, qui doit chapeauter l'ensemble du système, n'est pas en place. Le Comité consultatif

<sup>40</sup> Au sujet de la loi de 2009 sur les conseils nationaux des minorités nationales, voir aussi les commentaires ci-après relatifs aux articles 9, 10, 11, 12, 14 et 15. Pour une description détaillée du contenu de la loi relative à la culture, voir le rapport étatique, page 78.

<sup>41</sup> Décret sur l'attribution de fonds budgétaires de la République de Serbie destinés au financement des activités des conseils nationaux des minorités nationales, Journal officiel n° 95/2010 et n° 33/2013 ; Décision sur les méthodes et critères d'attribution de ressources budgétaires du secrétariat provincial chargé de la réglementation, de l'administration et des communautés nationales aux conseils nationaux des minorités nationales, Journal officiel de la province autonome de Voïvodine, n° 23/2010.

<sup>42</sup> Voir le rapport étatique, pages 89 à 106.

<sup>43</sup> Au niveau des provinces et de l'Etat, 30 % des fonds concernés sont répartis équitablement entre l'ensemble des conseils des minorités nationales. Les 70 % restants sont répartis comme suit : au niveau de l'Etat, la moitié (c'est-à-dire 35 % du total) en fonction du nombre de personnes relevant du conseil concerné et l'autre moitié (35 %) en fonction du nombre d'institutions gérées par le conseil ; au niveau des provinces, 30 % (c'est-à-dire 21 % du montant global des fonds provinciaux attribués) en fonction du nombre de personnes relevant du conseil concerné et 70 % (c'est-à-dire 49 % du total) en fonction du nombre d'institutions gérées par le conseil. Voir la disposition et la décision mentionnées auparavant.

croit savoir que les fonds accordés par le ministère de la Culture aux activités culturelles et artistiques des minorités nationales sont avant tout principalement liés à des projets, ce qui, selon certains interlocuteurs, empêche le financement des activités sur le long terme et ne permet pas de couvrir les dépenses de fonctionnement des institutions culturelles. Certains représentants des minorités signalent aussi un manque de transparence des critères d'octroi de ces fonds.

88. Enfin, des inégalités régionales perdurent entre les minorités, dans la mesure où il existe des différences sensibles entre le niveau de financement mis à disposition des minorités dont le conseil est établi en Voïvodine (qui ont accès non seulement au soutien des collectivités locales et de l'Etat mais aussi de la province) et celles implantées dans d'autres régions de Serbie, telles que les Albanais, les Bulgares et les Valaques (qui peuvent bénéficier uniquement du financement de l'Etat et des collectivités locales)<sup>44</sup>. D'autres groupes tels que les Roms sont obligés de compter sur le soutien des donateurs internationaux pour assurer la pérennité de leurs activités.

#### *Recommandations*

89. Le Comité consultatif invite les autorités au niveau des provinces et de l'Etat à réexaminer le système d'attribution des fonds publics aux conseils des minorités nationales pour faire en sorte qu'il permette à l'ensemble des minorités nationales, en particulier celles qui ne comptent que très peu de membres, de bénéficier pleinement des possibilités que ces fonds peuvent offrir.

90. Le Comité consultatif exhorte à nouveau les autorités à prendre les mesures nécessaires pour mettre en place sans plus tarder le Fonds d'Etat pour les minorités nationales et à veiller à ce que ces dernières y soient représentées de façon adéquate et participent à sa gestion. Il recommande à nouveau de veiller à ce que les fonds disponibles pour la sauvegarde, la promotion et le développement des cultures des minorités soient accessibles à d'autres acteurs que les conseils des minorités nationales, notamment des ONG et des associations de minorités nationales.

### **Article 6 de la Convention-cadre**

#### **Relations interethniques**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

91. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités serbes d'accorder une attention particulière aux mesures visant à développer les contacts et l'interaction entre les différentes communautés vivant en Serbie, y compris en milieu scolaire. Il demandait aussi aux autorités serbes de veiller à ce que les mesures de relogement des Roms vivant sur des sites d'accueil non autorisés vers d'autres quartiers soient mises en œuvre de manière transparente et en consultation avec la population rom relogée et les habitants des quartiers concernés.

---

<sup>44</sup> Voir l'article 114 de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales et l'article 2 de la Décision sur les procédures et les critères d'attribution des ressources budgétaires du secrétariat provincial chargé des dispositions, de l'administration et des communautés nationales aux conseils nationaux des minorités nationales, Journal officiel de la province autonome de Voïvodine, n° 23/2010.

*Situation actuelle*

92. Le système général de protection des droits des minorités en Serbie est bien développé et la population considère d'un œil relativement favorable la protection des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales<sup>45</sup>. Toutefois, des représentants de la société civile indiquent que, pour les autorités centrales qui ne sont pas spécifiquement concernées par la promotion et la protection des droits des minorités, les préoccupations des minorités vivant à la périphérie de la Serbie ne sont pas particulièrement visibles ni importantes. Les minorités sont par conséquent décrites comme ayant un sentiment d'appartenance plus fort envers leur « Etat-parent », s'il existe, qu'envers la Serbie. Cette situation est parfois aggravée par la manière dont les relations bilatérales sont menées entre les Etats concernés et/ou par les politiques gouvernementales à l'égard des minorités nationales spécifiques.

93. En outre, il est frappant de constater que dans les régions densément peuplées par des personnes appartenant à une minorité, en particulier celles qui sont les plus éloignées de la capitale et qui connaissent une situation socio-économique défavorable, comme la vallée de Preševo et la région du Sandjak, les minorités hésitent à faire confiance aux autorités centrales, par lesquelles elles se sentent abandonnées. Ces sentiments sont renforcés par des politiques gouvernementales qui sont perçues par les minorités comme réprimant l'expression de leurs identités, comme la destruction, début 2013, des monuments (construits illégalement) dédiés aux « héros » albanais morts au combat dans la région de Preševo, les poursuites engagées contre des personnes arborant les symboles nationaux albanais (même lorsque le drapeau serbe flottait à côté), une tendance dans certains cercles à présenter la minorité nationale bosniaque « uniquement » comme une communauté religieuse sans autre caractéristique identitaire spécifique, ou l'intervention des autorités en ce qui concerne le Conseil national de la minorité nationale bosniaque (voir les commentaires ci-après relatifs à l'article 15).

94. Les relations interethniques entre les individus en Serbie demeurent aussi une source de préoccupation majeure pour le Comité consultatif ; les conséquences de l'éclatement de la Yougoslavie et les conflits sanglants qui en ont découlé ont créé un fort sentiment de distance ethnique qui persiste malheureusement entre les différents groupes nationaux. Le Comité consultatif constate avec inquiétude que la xénophobie et l'intolérance religieuse demeurent relativement répandues ; le sentiment de distance ethnique s'exprime particulièrement envers les Albanais de souche, suivis des Croates, des Roms et des Bosniaques. Il est aussi frappant, et inquiétant, de constater que plus d'un jeune sur cinq trouve, semble-t-il, acceptable que, dans certaines circonstances, les droits de l'homme de certaines personnes puissent être bafoués en raison de caractéristiques personnelles telles que leur appartenance nationale ou leur religion<sup>46</sup>.

95. Le Comité consultatif relève que, même s'ils ne constituaient pas une partie belligérante dans les conflits suscités par l'éclatement de la Yougoslavie, les préjugés à l'encontre des Roms restent importants. Plus de 60 % des agressions physiques racistes sont commises contre des Roms<sup>47</sup> et les projets de relogement des Roms expulsés de sites d'accueil non autorisés se sont heurtés à de violentes manifestations (voir ci-après). Les Roms vivent souvent à l'écart de la société majoritaire et sont confrontés à une discrimination importante en matière d'accès à l'emploi et à d'autres droits sociaux, ce qui crée un cercle vicieux qui ne peut être brisé que si

<sup>45</sup> Voir le sondage réalisé fin 2012 pour la Commissaire à la protection de l'égalité par le Centre pour les élections libres et la démocratie (CeSID) avec le soutien du PNUD : Citizens' Attitudes on Discrimination in Serbia, Belgrade, décembre 2012, p. 8.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Voir le rapport étatique, p. 110.

des mesures sont prises pour améliorer l'accès aux droits (voir ci-dessus, article 4) et pour changer les mentalités au sein de la société.

96. Le Comité consultatif regrette qu'au niveau local, les conseils pour les relations interethniques, qui pourraient fournir un cadre utile pour élaborer des politiques visant à améliorer les relations interethniques au sein des communautés mixtes, demeurent sous-utilisés (voir ci-après, article 15). Toutefois, il constate que ces comités à eux seuls ne peuvent résoudre les problèmes de fond relatifs au sentiment de coupure entre les communautés minoritaires et l'Etat.

#### *Recommandations*

97. Le Comité consultatif recommande aux autorités serbes de redoubler d'efforts pour élaborer et mettre en œuvre des mesures visant à multiplier et renforcer les contacts et les échanges entre les différentes communautés vivant en Serbie. Des efforts spécifiques à cet égard devraient être entrepris dans la région du Sandjak et dans le sud de la Serbie. Des mesures pour renforcer l'intérêt, le respect et la compréhension mutuels des jeunes envers leurs cultures respectives revêtent une importance particulière. Dans ce contexte, il convient en outre de tirer davantage parti des conseils pour les relations interethniques.

98. Le Comité consultatif recommande en outre aux autorités de renforcer leurs efforts pour lutter contre les préjugés à l'encontre des Roms dans tous les domaines de la vie quotidienne. Il demande à nouveau aux autorités de veiller tout particulièrement à ce que les mesures de relogement des Roms vivant sur des sites non autorisés vers d'autres quartiers soient mises en œuvre de manière transparente et en concertation avec la population rom relogée et les habitants des quartiers concernés, par le biais d'une médiation si nécessaire.

### **Crimes motivés par la haine et rôle des forces de l'ordre**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

99. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment à la Serbie de faire en sorte que son système de justice pénale traite de façon adéquate les infractions motivées par la haine à l'encontre des personnes appartenant à des minorités nationales et que le droit pénal serbe dispose expressément que la motivation raciste d'une infraction constitue une circonstance aggravante. Il recommandait aussi aux autorités serbes de renforcer leurs efforts afin de former les membres des forces de police mais aussi le corps judiciaire aux questions de discrimination et à la tolérance, de veiller à ce que ces organes reflètent de manière appropriée la diversité ethnique de la population de la région où ils œuvrent, et de mettre en place des mesures effectives et indépendantes pour que des enquêtes soient menées et des sanctions prises dans les cas avérés de mauvais traitement par la police.

#### *Situation actuelle*

100. Le Comité consultatif observe que si le nombre d'incidents motivés par la haine signalés semble dans l'ensemble avoir chuté ces dernières années (passant de 354 en 2007 à 242 en 2011), des attaques racistes contre des personnes appartenant à des minorités nationales et contre leurs biens (y compris des biens religieux) continuent de se produire, les Roms en étant souvent la cible. De plus, des monuments de minorités nationales ou érigés en l'honneur de personnes appartenant à des minorités nationales, tels que le monument à la mémoire du chanteur rom Šaban Bajramović à Niš, ainsi que des monuments juifs, bosniaques et albanais, ont été dégradés à plusieurs reprises par des graffiti racistes.

101. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait qu'après une accalmie de plusieurs années, une série d'incidents interethniques entre des jeunes serbes et hongrois, impliquant des agressions physiques et verbales, des graffiti et des affiches nationalistes ainsi que la destruction de biens religieux, se sont produits à Temerin fin 2011 et début 2012. Il est en outre très préoccupant de constater que des familles roms qui ont été relogées après leur expulsion ont de nouveau été victimes d'agressions racistes violentes répétées. Ces attaques font parfois suite à des protestations violentes contre la décision de reloger les familles sur un nouveau site<sup>48</sup>.

102. Malgré le large arsenal fourni par le Code pénal pour réprimer les infractions motivées par la haine<sup>49</sup>, le Comité consultatif note avec préoccupation que, dans la pratique, il est rare que des poursuites soient engagées<sup>50</sup>; quand des enquêtes ont lieu, les minorités et leurs représentants indiquent qu'elles sont souvent lentes et inefficaces<sup>51</sup> et n'aboutissent pas ou que, si elles permettent de retrouver les auteurs, les actes sont considérés comme des infractions mineures ou de simples délits, ce qui expose leurs auteurs à des sanctions moins sévères.

103. Le Comité consultatif note avec intérêt que l'article 54a du Code pénal adopté récemment a introduit le motif de haine en tant que circonstance aggravante spécifique d'application obligatoire pour l'ensemble des infractions de droit commun. Il relève que, comme pour les dispositions du Code pénal qui étaient déjà en place, il est fondamental que cette disposition soit rigoureusement appliquée dans la pratique afin de veiller à ce que les auteurs de crimes haineux soient identifiés et sanctionnés comme il se doit. Il observe dans ce contexte que la Commissaire à la protection de l'égalité a souligné à plusieurs reprises la nécessité de renforcer la formation des juges, des procureurs, des policiers et des autres acteurs concernés au sein du système de justice pénale à la répression des infractions motivées par la haine, et espère que ses recommandations à cet égard seront rapidement mises en œuvre.

104. Des initiatives encourageantes ont été prises pour former la police et le corps judiciaire aux questions de discrimination et à la tolérance, pour promouvoir l'apprentissage des langues minoritaires par les policiers dans certaines régions multilingues de Voïvodine et pour améliorer la communication entre la police et des groupes particulièrement marginalisés. Les policiers sont aussi censés connaître les recommandations de l'OSCE sur la mission de la police dans les sociétés multiethniques<sup>52</sup>. Le Comité consultatif note toutefois avec préoccupation que des cas de brutalité policière contre des personnes appartenant à des minorités nationales sont encore signalés épisodiquement et ne sont pas dûment suivis de procédures disciplinaires ni de poursuites judiciaires<sup>53</sup>. De tels actes constituent non seulement une violation manifeste des droits de l'homme des victimes mais alimentent aussi la méfiance des minorités envers la police,

<sup>48</sup> Voir notamment l'attaque de septembre 2013 contre des familles roms vivant dans le quartier de préfabriqués de Resnik après leur expulsion de Belvil, ainsi que les incidents signalés par le Médiateur, Observations sur des questions spécifiques relatives aux lois et dispositions régissant la situation des minorités nationales, en réponse à l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR), Belgrade, février 2011, p. 9 et 10 et Centre européen des droits des Roms, Serbia : Country Profile 2011-2012, p. 24 à 26.

<sup>49</sup> Voir articles 128, 129, 130, 131, 174, 317 et 387 du Code pénal.

<sup>50</sup> Médiateur, Observations sur des questions spécifiques relatives aux lois et dispositions régissant la situation des minorités nationales, en réponse à l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR), Belgrade, février 2011, p. 10.

<sup>51</sup> La communauté juive en particulier a signalé une série d'affaires en cours depuis longtemps dans lesquelles elle a porté plainte contre les auteurs de déclarations et documents antisémites et dans lesquelles la procédure n'a pas encore été menée à son terme – notamment une procédure introduite en 1991 et l'autre en 2002.

<sup>52</sup> Voir le rapport étatique, pages 130 à 132.

<sup>53</sup> Voir notamment Centre européen des droits des Roms, Serbia: Country Profile 2011-2012, p. 25.

qui est renforcée par la persistance de la sous-représentation des minorités nationales au sein des forces de l'ordre. Le Comité consultatif a certes été informé des résultats prometteurs de certains projets destinés à accroître la représentation des minorités nationales au sein des forces de police dans le sud de la Serbie et, en 2012, à Novi Pazar et Prijepolje, mais les efforts dans ce domaine doivent s'inscrire dans la durée et leur portée doit être étendue.

#### *Recommandations*

105. Le Comité consultatif exhorte les autorités serbes à faire en sorte que le système de justice pénale traite les infractions motivées par la haine de façon adéquate en prenant des mesures de prévention, en menant des enquêtes approfondies et en poursuivant les auteurs d'actes de violence à l'encontre des personnes appartenant à des minorités nationales. Il recommande aux autorités serbes de redoubler d'efforts afin de sensibiliser la police, les procureurs et le corps judiciaire à l'importance de réprimer les infractions motivées par la haine en tant que telles et de renforcer les mesures existantes pour former l'ensemble des acteurs concernés du système de justice pénale afin de garantir que cela soit effectivement le cas.

106. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à poursuivre et intensifier leurs efforts visant à ce que les forces de police reflètent de manière appropriée la diversité ethnique de la population de la région où elles opèrent.

107. Il recommande de mettre en place un mécanisme effectif et indépendant de surveillance afin de traiter les plaintes relatives à des abus policiers et de veiller à ce que les cas avérés d'abus et de violation des droits de l'homme par la police contre des personnes appartenant à des minorités nationales soient sanctionnés de façon adéquate.

### **Présentation des personnes appartenant à des minorités nationales par les médias et couverture des questions qui les concernent**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

108. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités serbes d'accorder une attention accrue aux initiatives favorisant une couverture impartiale et objective des questions relatives aux minorités. Il recommandait aussi de renforcer la composition et l'activité de suivi du Conseil de l'Agence nationale de radiodiffusion.

#### *Situation actuelle*

109. L'ensemble des représentants de la société civile indiquent que les médias sont largement contrôlés, ou au mieux fortement influencés, par les partis politiques, ce qui constitue un obstacle majeur à la couverture impartiale et objective de tous les sujets, notamment les questions relatives aux minorités nationales. Selon ces dernières, les médias grand public ne s'intéressent guère aux préoccupations quotidiennes des personnes appartenant à des minorités nationales et, en général, seuls des événements sensationnels tels que des actes antisémites ou des infractions commises contre des personnes appartenant à des minorités nationales y sont rapportés, et ce, de façon peu satisfaisante. Les médias auraient aussi généralement tendance à présenter les minorités sous un angle purement folklorique. S'il existe des exemples encourageants de programmation multiculturelle, notamment en Voïvodine, des cas de stéréotypes négatifs à l'encontre des Roms dans les médias ont aussi été mentionnés<sup>54</sup>, et le

---

<sup>54</sup> Voir, par exemple, un cas en 2012 dans lequel un article de journal assimilait les Roms à des voleurs et un autre dans lequel le radiodiffuseur national du service public diffusait les déclarations anti-roms d'un habitant d'un

Comité consultatif a reçu des informations faisant état d'une couverture médiatique inexacte de certains événements dans le Sandjak, qui alimente l'intolérance entre la majorité et les communautés minoritaires.

110. Le Comité consultatif note que, conformément à la loi sur la radiodiffusion, l'un des neuf membres du Conseil de l'Agence nationale de radiodiffusion – qui est responsable de toutes les décisions de l'Agence – est nommé, d'un commun accord, par des ONG et des organisations de la société civile axées sur la protection de la liberté d'expression et/ou des droits des minorités nationales et ethniques et/ou des droits de l'enfant<sup>55</sup>. Même si les intérêts que ces groupes représentent ne coïncident pas forcément, aucun dispositif n'est prévu par la loi pour sélectionner les organisations censées parvenir à un accord sur cette désignation ou la manière dont elles sont censées le faire. Les autorités ont indiqué que le membre en question avait été élu le 11 décembre 2009 pour un mandat de six ans, et le Comité consultatif n'a pas reçu de plainte sur le fonctionnement de l'Agence ou du Conseil de l'Agence nationale de radiodiffusion pour ce qui est de prévenir ou de sanctionner les programmes incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence fondées sur l'origine ethnique ou d'autres motifs connexes. Le Comité consultatif relève en outre que le Conseil n'a, semble-t-il, pas observé de violation relative à l'incitation à la discrimination ou au discours de haine contre des personnes appartenant à des minorités raciales dans les programmes des radiodiffuseurs nationaux et régionaux qu'il a surveillés<sup>56</sup>. Toutefois, cela contraste fortement avec l'expérience des médias telle que la décrivent les représentants des minorités nationales et suscite des doutes quant à l'efficacité du Conseil en tant que mécanisme chargé de prévenir et de sanctionner les discours de haine dans les médias.

#### *Recommandations*

111. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités, tout en respectant pleinement et en favorisant activement l'indépendance éditoriale des médias, de prendre des mesures visant à encourager les médias nationaux et provinciaux/régionaux à élaborer des programmes destinés à promouvoir la tolérance et la compréhension interculturelle.

112. Une attention plus soutenue devrait être accordée à la formation professionnelle des journalistes et d'autres professionnels des médias, en particulier afin d'améliorer la couverture médiatique des questions relatives aux minorités. Les autorités devraient soutenir les initiatives destinées à favoriser une couverture impartiale et objective. L'activité de suivi du Conseil de l'Agence nationale de radiodiffusion devrait être renforcée et les autorités devraient réexaminer les modalités de nomination de ses membres en veillant à ce que les points de vue des minorités nationales y soient représentés de manière adéquate.

---

immeuble dans lequel une famille rom était sur le point d'emménager ; Commissaire à la protection de l'égalité, rapport annuel 2012, pages 71 et 79.

<sup>55</sup> Sept des huit autres membres sont nommés, respectivement, par la commission parlementaire compétente ; l'Assemblée de la province autonome de Voïvodine ; le gouvernement serbe ; le Conseil exécutif de Voïvodine ; la Conférence des universités ; les associations des professionnels de la radiodiffusion, des acteurs et des compositeurs, d'un commun accord ; et les Eglises et communautés religieuses traditionnelles. Le neuvième membre du Conseil est nommé par (une majorité d'au moins cinq des) huit membres nommés selon les modalités décrites ci-dessus ; il doit vivre et travailler au Kosovo\*.

<sup>56</sup> Voir le rapport étatique, p. 112.

## Personnes déplacées

### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

113. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités serbes d'adopter une stratégie globale pour répondre aux problèmes des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et de veiller à ce qu'elle soit assortie des ressources budgétaires et humaines nécessaires. Il indiquait que cette stratégie devait viser à trouver des solutions durables, notamment pour intégrer ces personnes au niveau local, et régler de toute urgence la question de leurs papiers d'identité.

### *Situation actuelle*

114. Le Comité consultatif note qu'on compte toujours en Serbie quelque 210 000 personnes déplacées dans leur propre pays ayant fui le Kosovo\* en 1999, dont plus de 10 % sont des Roms<sup>57</sup> ; dans l'ensemble, près d'une personne déplacée sur cinq appartiendrait à une minorité<sup>58</sup>. Selon les estimations, il faut ajouter à ces chiffres 15 000 à 20 000 Roms qui n'ont pas pu s'enregistrer en tant que personnes déplacées, car ils ne possédaient pas de papiers d'identité et/ou n'avaient pas accès aux procédures pertinentes<sup>59</sup> et qui se trouvent donc dans une situation encore plus vulnérable. Dans ce contexte, le Comité consultatif salue l'adoption, début 2011, de la Stratégie nationale pour le règlement des questions relatives aux personnes réfugiées et déplacées pour la période 2011-2014. Il note qu'elle s'attache tout particulièrement à répondre aux besoins de logement des catégories les plus vulnérables. Il constate aussi que le Commissaire aux réfugiés continue d'œuvrer avec des organisations internationales, le ministère du Travail et de la Politique sociale et les collectivités locales afin de mettre des solutions de logement à la disposition des personnes déplacées et de promouvoir l'adoption de plans d'action locaux pour l'amélioration de la situation des réfugiés et des personnes déplacées.

115. Le Comité consultatif observe que de nombreuses personnes déplacées manquent encore de papiers d'identité, ce qui entrave gravement leur accès aux droits sociaux (voir les commentaires ci-dessus relatifs à l'article 4). Malgré les efforts louables des autorités pour améliorer la situation des personnes déplacées en matière de logement, le Comité consultatif constate avec préoccupation que beaucoup d'entre elles, notamment des Roms, continuent de vivre dans des conditions de logement déplorables, et demeurent exposées aux expulsions forcées. Le Comité consultatif souligne l'importance d'identifier et de mettre en œuvre des solutions durables pour les personnes déplacées en Serbie, y compris au-delà de 2014, et note que le très faible taux des retours au Kosovo\* rend cela d'autant plus urgent.

### *Recommandation*

116. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à poursuivre la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour le règlement des questions relatives aux personnes réfugiées et déplacées à l'intérieur du pays et de veiller à ce qu'elle soit assortie des ressources nécessaires, y compris au-delà de 2014. Il souligne la nécessité de trouver des solutions durables, notamment pour intégrer ces personnes au niveau local, et de régler de toute urgence la question de leurs papiers d'identité.

---

<sup>57</sup> Voir le rapport étatique, p. 113.

<sup>58</sup> Voir Internal Displacement Monitoring Centre (Observatoire des situations de déplacement interne), Serbia: Integration Stalled, 12 mars 2013, p. 1.

<sup>59</sup> Voir Internal Displacement Monitoring Centre, Serbia: Integration Stalled, 12 mars 2013, p. 5.

## Article 8 de la Convention-cadre

### Liberté de religion

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

117. Lors de ses précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités serbes de veiller à ce que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de créer des institutions, organisations et associations religieuses soit pleinement garanti dans la législation et dans sa mise en œuvre. Il demandait aussi aux autorités serbes de veiller à ce qu'il n'y ait pas de limitation injustifiée au droit des personnes appartenant à des minorités nationales de pratiquer leur religion.

#### *Situation actuelle*

118. Le Comité consultatif regrette que, depuis son précédent Avis, la loi de 2006 relative aux Eglises et aux communautés religieuses n'ait pas été modifiée, en dépit d'une critique généralisée de certaines de ses dispositions par des acteurs nationaux et internationaux<sup>60</sup>. Aucune des recommandations formulées par le Médiateur en vue de renforcer la situation juridique des Eglises et communautés religieuses et de garantir la sécurité juridique n'a été suivie. De plus, le 16 janvier 2013, la Cour constitutionnelle a rejeté une demande d'examen de la constitutionnalité de plusieurs dispositions de la loi susmentionnée<sup>61</sup>.

119. Le Comité consultatif rappelle les préoccupations déjà soulevées lors de son précédent Avis sur la nécessité pour les organisations religieuses qui ne font pas partie des sept « Eglises et communautés religieuses traditionnelles »<sup>62</sup> et qui souhaitent bénéficier de certains droits, notamment le droit d'être dotée de la personnalité morale ou le droit de construire des édifices religieux, de se réenregistrer selon une procédure qui les oblige à communiquer les noms et signatures d'au moins 100 membres de l'organisation<sup>63</sup>. Il constate qu'il n'y a pas eu d'évolution significative en la matière. Il demeure préoccupé par le fait que cette situation peut poser des problèmes de compatibilité avec le principe de libre identification, prévu à l'article 3 de la Convention-cadre, et le droit de créer des institutions religieuses, consacré par son article 8.

120. Il observe en outre que l'Eglise orthodoxe monténégrine n'a toujours pas pu s'enregistrer, essentiellement au motif qu'en vertu du droit canon orthodoxe, il convient d'éviter tout chevauchement territorial entre diocèses. Il constate aussi que, là encore en raison de problèmes relatifs au droit (ou à l'absence de droit) de l'Eglise orthodoxe roumaine d'œuvrer dans certaines régions du territoire serbe, des personnes appartenant à la minorité valaque/roumaine n'ont pas toujours accès au culte dans la langue de leur choix. Il relève en outre que des membres de la minorité nationale bulgare ont aussi demandé un accès au culte dans leur langue maternelle.

<sup>60</sup> Voir entre autre l'avis 16-1211/09 du Médiateur sur la nécessité de renforcer la situation juridique des Eglises et des communautés religieuses et d'exercer la liberté de religion par le renforcement des dispositions et de leur mise en œuvre ; Commissaire à la protection de l'égalité, rapport annuel 2012, p. 132 ; et l'analyse de l'ECRI, rapport sur la Serbie (quatrième cycle de monitoring), CRI(2011)21, paragraphes 7 à 10.

<sup>61</sup> Décision IUz-455/2011, publiée au Journal officiel n° 23/2013.

<sup>62</sup> Les « Eglises et communautés religieuses traditionnelles » reconnues par la loi sont les suivantes : Eglise orthodoxe serbe, Eglise catholique romaine, Eglise évangélique slovaque, Eglise chrétienne réformée, Eglise chrétienne évangélique, Communauté religieuse musulmane et Communauté religieuse juive.

<sup>63</sup> Voir le deuxième Avis du Comité consultatif sur la Serbie, paragraphe 142.

121. Le Comité consultatif reconnaît que ce domaine soulève des questions complexes relatives au droit canon orthodoxe et que le principe constitutionnel de séparation entre l'Etat et la religion rend l'ingérence des autorités dans de telles affaires extrêmement délicate. Toutefois, il note que, dans la pratique, l'inaction des autorités de l'Etat dans ce domaine peut en fin de compte donner lieu à des problèmes de compatibilité avec les normes internationales relatives à la liberté de religion. Le Comité consultatif observe que des solutions concrètes pourraient être trouvées, qui permettraient de répondre dans une large mesure aux demandes des minorités nationales concernées relatives à des conditions adéquates d'exercice du culte.

#### *Recommandations*

122. Le Comité consultatif demande à nouveau instamment aux autorités de veiller à ce que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de créer des institutions, organisations et associations religieuses soit pleinement garanti dans la législation et dans sa mise en œuvre. Il leur recommande de mettre en œuvre sans plus tarder les recommandations du Médiateur et de la Commissaire à la protection de l'égalité en la matière.

123. Il recommande aussi aux autorités de travailler activement, tout en respectant le principe de séparation entre l'Etat et la religion, à faciliter des solutions concrètes dans tous les cas où elles pourraient contribuer à résoudre des difficultés d'accès des personnes appartenant à des minorités nationales au culte dans leur langue maternelle.

### **Article 9 de la Convention-cadre**

#### **Cadre législatif relatif aux médias des minorités**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

124. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités serbes de veiller à ce que le cadre législatif relatif aux médias des minorités soit cohérent et conforme à la nécessité de garantir la pluralité et une couverture adéquate des questions relatives aux minorités, et que les conseils des minorités nationales soient consultés dans ce domaine.

#### *Situation actuelle*

125. Le Comité consultatif note que, depuis son précédent avis, les compétences des conseils des minorités nationales dans le domaine des médias ont été définies par la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales. De plus, les objectifs de l'Etat en matière de privatisation des médias ont été définis par la Stratégie pour le développement du système d'information publique en République de Serbie jusqu'à 2016, adoptée en 2011. L'harmonisation des lois dans ce domaine, qui devait s'achever dans les 18 mois, est toujours en cours. Au niveau provincial, la loi de 2009 sur l'établissement des compétences de la province autonome de Voïvodine définit les compétences de cette région dans les affaires relatives à l'information publique.

126. Alors que les propositions de modifications de la législation sur les médias qui sont élaborées dans le cadre du processus de privatisation des médias – au niveau local plutôt que des provinces ou de l'Etat – peuvent fournir une réelle possibilité de définir la notion d'intérêt général dans ce domaine et d'introduire des dispositions sur l'information dans les langues des minorités nationales et la radiodiffusion interculturelle, des représentants des minorités nationales se sont dits extrêmement inquiets à cet égard. En particulier, des propositions tendant à abolir la redevance télévisuelle et à exiger des médias qu'ils soumissionnent pour l'obtention de subventions publiques sont considérées par certains comme une menace grave pour

l'indépendance des médias ; d'autres craignent également qu'une réduction du financement au niveau local puisse menacer la survie de certains médias des minorités. Il a en outre été souligné que, dans le cas des minorités moins nombreuses qui sont dispersées dans plusieurs régions, telles que les Ukrainiens ou les Macédoniens, rares sont les sociétés de médias privées qui considéreraient comme commercialement viable de diffuser dans leurs langues ; les programmes existants pourraient donc disparaître en conséquence directe du processus de privatisation.

127. Le Comité consultatif observe que les médias des minorités ne disposent pas de fonds propres pour survivre. En conséquence, les collectivités locales et les conseils des minorités nationales financent souvent directement les médias qu'ils possèdent. Cela soulève un certain nombre de questions quant à l'indépendance éditoriale et politique et au respect du pluralisme de ces médias. Une confusion peut en outre facilement naître du fait que les conseils des minorités nationales sont des organes élus mais semblent agir essentiellement en tant que propriétaires des médias privés lorsqu'ils exercent les droits de fondateur.

#### *Recommandation*

128. Le Comité consultatif recommande que les conseils des minorités nationales soient étroitement consultés lors du processus d'élaboration et d'adoption de la législation régissant la privatisation des médias. Il convient en particulier de veiller à ce que ce processus n'entraîne pas une réduction de l'offre de radiodiffusion dans les langues minoritaires, spécialement lorsque la viabilité commerciale des émissions concernées est problématique. Les questions relatives au rôle des conseils des minorités nationales à l'égard des médias doivent aussi être résolues, en pleine concertation avec ces conseils ainsi qu'avec les médias et les associations de médias elles-mêmes.

### **Accès aux médias pour les personnes appartenant à des minorités nationales**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

129. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités serbes à prendre des mesures pour faciliter l'accès des minorités nationales aux licences de radiodiffusion, tant au niveau régional que local et à promouvoir le développement de la formation professionnelle, y compris des journalistes issus de minorités nationales.

#### *Situation actuelle*

130. Un nombre important d'émissions en langue minoritaire continuent d'être proposées en Serbie, avec des émissions à la radio et à la télévision publiques dans neuf langues minoritaires en Voïvodine (soit une augmentation du nombre de langues couvertes depuis le précédent Avis du Comité consultatif)<sup>64</sup> et plusieurs programmes hebdomadaires en romani sur le radiodiffuseur national. De plus, les communautés locales et d'autres diffuseurs proposent des émissions de radio et/ou de télévision dans trois autres langues minoritaires<sup>65</sup>. Les services de radiodiffusion publics en langue minoritaire rencontrent néanmoins d'importantes difficultés, notamment pour recruter du personnel sur des contrats de longue durée et trouver des journalistes formés dans les langues concernées. L'introduction d'émissions dans un plus grand nombre de langues

<sup>64</sup> Une station de radio publique en Voïvodine diffuse 24 heures par jour en serbe, une en hongrois et une troisième dans huit autres langues minoritaires : roumain, ruthène, slovaque, romani, ukrainien, bunjevci, macédonien et, depuis 2011, ashkali. Il y a aussi des programmes sur la télévision publique dans neuf langues minoritaires en Voïvodine, avec des émissions quotidiennes en croate (depuis 2010), en hongrois, en roumain, en romani, en ruthène et en slovaque, ainsi que des émissions hebdomadaires en bunjevci, en macédonien et en ukrainien.

<sup>65</sup> Albanais, bosniaque et valaque.

minoritaires sur une seule station de radio en Voïvodine a aussi entraîné une réduction du nombre d'heures de radiodiffusion en langue minoritaire qui étaient déjà proposées.

131. Selon les informations fournies par les autorités, 139 licences de radio et 33 licences de télévision pour la radiodiffusion dans les langues des minorités nationales ont été délivrées entre 2006 et 2012. Le passage à la télévision numérique, qui est toujours en préparation, devrait accroître les possibilités de proposer plus de chaînes au niveau national, ce qui peut présenter davantage d'intérêt pour les minorités qui sont dispersées que pour celles qui vivent regroupées. Toutefois, il existera moins de chaînes au niveau local. Cela peut avoir des répercussions sur la radiodiffusion en langue minoritaire pour les minorités qui sont principalement concentrées dans un petit nombre de communes.

132. En ce qui concerne la presse écrite, le Comité consultatif se félicite qu'un soutien public soit apporté à une grande diversité de médias en langue minoritaire en Voïvodine. En revanche, hors de Voïvodine, la presse en langue minoritaire ne reçoit plus de soutien financier régulier mais des subventions sporadiques accordées à l'issue d'appels à projets organisés par le ministère de la Culture. Cela a eu des répercussions négatives sur les publications en langue minoritaire, notamment dans le cas du bulgare<sup>66</sup>.

133. Le Comité consultatif rappelle le rôle important joué par la presse écrite et les médias radiodiffusés pour garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent exercer concrètement leur droit à l'information. Il souligne que le soutien public est fondamental dans la réalisation de ce droit.

#### *Recommandations*

134. Le Comité consultatif encourage de nouveau les autorités serbes à promouvoir le développement de la formation professionnelle, y compris des journalistes issus de minorités nationales. Il encourage aussi les autorités, notamment au niveau de l'Etat, à prendre en compte la nécessité de disposer de fonds suffisants et stables pour assurer la viabilité des médias en langues minoritaires, qui sont essentiels pour garantir l'accès à l'information des personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier hors de Voïvodine.

135. Le Comité consultatif recommande de réexaminer attentivement l'effet de l'introduction de la télévision numérique sur les médias minoritaires, en étroite concertation avec les conseils des minorités nationales. Il convient d'exploiter pleinement les possibilités accrues de toucher les minorités dispersées tout en prenant toutes les mesures nécessaires pour préserver la radiodiffusion au niveau local pour les minorités nationales concentrées dans certaines parties du territoire.

### **Article 10 de la Convention-cadre**

#### **Usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités locales**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

136. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités serbes d'assurer une mise en œuvre plus cohérente du cadre juridique concernant l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives locales et de mettre à disposition les ressources nécessaires à cet effet.

---

<sup>66</sup> Voir la Recommandation n° 16-549/09 du médiateur, concernant la maison d'édition Bratstvo.

*Situation actuelle*

137. Le Comité consultatif se félicite des modifications apportées en 2010 à la loi sur l'usage officiel de la langue et de l'alphabet afin d'assurer une cohérence entre cette loi et la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales<sup>67</sup>. Il se réjouit aussi que des langues minoritaires aient été reconnues d'usage officiel (parallèlement à la langue serbe, en caractères cyrilliques, pratiquée dans toute la Serbie) dans plusieurs autres communes ou quartiers depuis son deuxième Avis. Il constate avec intérêt dans ce contexte que la possibilité qui existe en Voïvodine d'introduire une langue minoritaire d'usage officiel dans certains quartiers où des minorités sont fortement implantées, même si le seuil de 15 % au-delà duquel cette mesure est obligatoire sur la totalité du territoire de la commune n'est pas rempli<sup>68</sup>, a été utilisée pour étendre les possibilités d'utiliser des langues minoritaires dans les contacts avec les autorités locales en Voïvodine. Par ailleurs, il est encourageant de constater que la commune de Vršac, qui avait limité l'usage officiel du hongrois et du roumain à certains quartiers, l'a rétabli sur l'ensemble de son territoire<sup>69</sup>.

138. Néanmoins, le Comité consultatif observe que la mise en œuvre du droit d'utiliser des langues minoritaires dans les contacts avec les autorités locales reste inégale sur le territoire serbe. Les progrès relatifs à l'introduction de langues minoritaires comme langues d'usage officiel demeurent généralement plus lents hors de Voïvodine, où une approche plus souple est privilégiée. Tandis que l'introduction du bosniaque comme langue officielle à Prijepolje est très encourageante, le Comité consultatif note avec préoccupation que la commune de Priboj a refusé de lui octroyer ce statut alors que les conditions légales étaient remplies<sup>70</sup>, bien que le Médiateur ait recommandé à la municipalité de faire le nécessaire pour permettre l'exercice du droit d'usage officiel de la langue et de l'alphabet bosniaques<sup>71</sup> et que le ministère des Droits de l'homme et des minorités ait demandé un contrôle de la constitutionnalité et la légalité de cette situation<sup>72</sup>. Des difficultés similaires ont été signalées dans l'est de la Serbie, par exemple concernant l'introduction du valaque comme langue officielle à Bor, la situation étant dans ce cas compliquée par l'actuelle polémique sur l'existence d'une identité et d'une langue valaques distinctes.

139. Le Comité consultatif observe que lorsqu'une langue minoritaire est d'usage officiel, les autorités locales invoqueraient un manque de personnel maîtrisant les langues concernées et/ou un manque de ressources pour la traduction des documents officiels pour ne pas respecter les

<sup>67</sup> Loi portant modification de la loi sur l'usage officiel de la langue et de l'alphabet, Journal officiel n° 30/2010.

<sup>68</sup> Conformément à l'article 11, paragraphe 2 de la loi, une commune est tenue d'introduire une langue minoritaire comme langue d'usage officiel si les résultats du dernier recensement montrent que les personnes appartenant à la minorité nationale concernée constituent au moins 15 % de la population de cette commune.

<sup>69</sup> Depuis le deuxième Avis du Comité consultatif sur la Serbie, le bosniaque a été introduit comme langue officielle à Prijepolje ; le bulgare dans le quartier d'Ivanovo ; le croate dans les quartiers de Bački Breg, Bački Monoštor, Sot et Batrovci ; le hongrois dans toute la commune de Vršac (au lieu de seulement certains quartiers), ainsi qu'à Ivanovo et Vojlovica ; le macédonien dans les quartiers de Jabuka et Dužine ; le monténégrin à Mali Idoš ; et le roumain sur toute la commune de Vršac (au lieu de seulement certains quartiers), ainsi qu'à Banatsko Novo Selo ; et ce, en plus des communes et quartiers dans lesquels l'albanais, le bosniaque, le bulgare, le croate, le tchèque, le hongrois, le macédonien, le monténégrin, le roumain, le ruthène et le slovaque étaient déjà officiellement pratiqués. Voir p. 221 à 223 du rapport étatique.

<sup>70</sup> Outre l'obligation susmentionnée d'introduire une langue minoritaire en tant que langue d'usage officiel si les résultats du dernier recensement montrent que les personnes appartenant à la minorité nationale concernée constituent au moins 15 % de la population de cette commune, l'article 11, paragraphe 1, de la loi prévoit que la langue et l'alphabet des minorités nationales peuvent être utilisés officiellement à égalité sur le territoire des collectivités locales qui sont traditionnellement habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales.

<sup>71</sup> Recommandation n° 16-1566/09 du 31 mars 2010.

<sup>72</sup> Voir p. 230 du rapport étatique.

obligations définies par la loi. La réforme du système judiciaire en 2010, qui a mené à la fermeture de petits tribunaux locaux et à leur transfert dans de plus grands centres urbains, a aussi aggravé les difficultés d'accès à la justice dans les langues des minorités nationales, notamment dans des communes du sud de la Serbie où l'albanais est officiellement utilisé, bien que cela soit prévu par la loi sur l'usage officiel de la langue et de l'alphabet<sup>73</sup>. Le Comité consultatif remarque avec intérêt dans ce contexte que des réformes de la carte judiciaire sont en cours et fait observer que les besoins des personnes appartenant à des minorités nationales devraient être pleinement pris en considération dans toutes ces réformes. Des représentants des minorités nationales indiquent aussi que beaucoup de personnes appartenant à des minorités nationales n'exercent pas leurs droits dans ce domaine parce qu'elles ne les connaissent pas.

#### *Recommandations*

140. Le Comité consultatif exhorte les autorités serbes à veiller à ce que les dispositions juridiques régissant l'usage des langues minoritaires dans les contacts avec les autorités locales soient pleinement appliquées sans plus tarder. Il les encourage à promouvoir une application souple du seuil de 15 % pour l'introduction de l'usage officiel de langues minoritaires au niveau local, en ayant à l'esprit qu'il suffit, en vertu de la Convention-cadre ainsi que du droit national, qu'un territoire soit traditionnellement habité par des personnes appartenant à une minorité nationale.

141. Le Comité consultatif recommande aussi aux autorités de prendre des mesures pour promouvoir le recrutement au niveau local de fonctionnaires maîtrisant les langues concernées et les invite à mettre toutes les ressources nécessaires à disposition et à mener des actions de sensibilisation, afin que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent effectivement exercer leurs droits dans ce domaine.

### **Article 11 de la Convention-cadre**

#### **Noms et prénoms dans la langue minoritaire**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

142. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités serbes de s'assurer que les réglementations juridiques régissant le droit d'utiliser les noms personnels dans les langues minoritaires et leur reconnaissance officielle soient interprétées en conformité avec l'article 11 de la Convention-cadre, notamment en supprimant toute limitation territoriale de ce droit, en adoptant des procédures harmonisées et en formant les fonctionnaires de l'état civil.

##### *Situation actuelle*

143. Le Comité consultatif salue le fait qu'à la suite de la modification de la loi sur l'usage officiel de la langue et de l'alphabet en 2010, le droit ne prévoit plus de limitation territoriale à l'exercice du droit d'utiliser les noms personnels dans les langues minoritaires : les noms personnels sont inscrits dans la langue et l'alphabet des minorités nationales non seulement dans les registres d'état civil des collectivités locales où ceux-ci sont d'usage officiel mais aussi dans tous les registres d'état civil tenus sur le territoire de la République de Serbie.

---

<sup>73</sup> Voir article 11, paragraphe 3 de la loi.

144. Le Comité consultatif regrette toutefois que l'exercice de ce droit continue de poser problème dans la pratique. Il semble que certains bureaux d'état civil n'informent pas suffisamment les personnes appartenant à des minorités nationales sur les possibilités d'enregistrer leurs noms dans leur langue et alphabet et que la possibilité d'enregistrer un nom dans une langue minoritaire postérieurement à l'enregistrement original de la naissance ne soit pas appliquée uniformément en Serbie, ce qui crée une incertitude et une inégalité entre les citoyens<sup>74</sup>. Des représentants des minorités nationales ont aussi indiqué que, dans la pratique, même si la loi ne prévoit plus de limitation territoriale, il reste impossible d'obtenir des papiers d'identité dans leur langue minoritaire ailleurs que dans les communes où cette langue est d'usage officiel. De plus, ils signalent que les noms dans les langues minoritaires contenant des lettres qui n'existent pas dans l'alphabet cyrillique sont déformés lorsqu'ils sont transcrits dans cet alphabet, ce qui pose problème en particulier aux personnes qui n'ont pas pu obtenir de papiers dans leur langue maternelle.

145. Le Comité consultatif rappelle que le droit d'utiliser son nom personnel dans une langue minoritaire et de le faire reconnaître officiellement est un droit linguistique fondamental, étroitement lié à l'identité et à la dignité de l'individu. Il est par conséquent particulièrement important que les Etats parties veillent à ce qu'aucun obstacle n'empêche les personnes d'utiliser leur nom dans leur propre langue et d'en obtenir la reconnaissance<sup>75</sup>.

#### *Recommandation*

146. Le Comité consultatif recommande aux autorités serbes d'intensifier leurs efforts visant à former les agents de l'état civil sur le contenu et la bonne application des règles en vigueur dans ce domaine et à faire en sorte que des informations complètes soient mises à la disposition des personnes appartenant à des minorités nationales sur les procédures d'enregistrement de leurs noms dans les langues minoritaires.

### **Indications topographiques**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

147. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités serbes, en consultation avec les conseils nationaux des minorités nationales concernées, de surveiller la mise en œuvre des garanties légales concernant la présentation des toponymes traditionnels et indications topographiques dans les langues minoritaires et de s'assurer de leur mise en œuvre cohérente dans toute la Serbie.

#### *Situation actuelle*

148. Le Comité consultatif rappelle que, conformément à l'article 11 de la loi sur les minorités nationales, les noms des organismes exerçant la puissance publique, les dénominations locales, les noms des rues et autres indications topographiques doivent également être présentés dans les langues minoritaires dans les régions où ces langues sont d'usage officiel. En vertu de l'article 22 de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales, il incombe à ces derniers d'établir les noms traditionnels et autres indications topographiques dans leur langue minoritaire et d'en proposer l'adoption par les autorités locales. Le Comité consultatif note avec intérêt que, depuis son avis précédent, les conseils des minorités albanaise, bosniaque et croate ont établi des

<sup>74</sup> Belgrade Centre for Human Rights (Centre des droits de l'homme de Belgrade), Realisation of Rights of National Minorities, Belgrade, 2013, p. 52 à 59.

<sup>75</sup> Voir aussi le commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, mai 2012, paragraphes 61 à 63.

listes de toponymes dans ces langues minoritaires et que les conseils des minorités hongroise, roumaine et slovaque ont complété les listes déjà existantes de toponymes dans ces langues<sup>76</sup>.

149. Si ces dispositions ont été correctement mises en œuvre dans certaines régions, il est regrettable que des cas continuent d'être signalés où les noms établis par les conseils des minorités nationales ne sont pas présentés conformément aux règles susmentionnées, parfois malgré la publication d'une recommandation à cet effet par le Médiateur ou la Commissaire à la protection de l'égalité. L'argument du manque de ressources financières n'a que peu de poids dans ce contexte étant donné que plusieurs années se sont écoulées depuis la détermination de nombreux noms<sup>77</sup>. Le Comité consultatif souligne en outre qu'il est important de promouvoir le bilinguisme sur les panneaux afin de faire passer le message selon lequel un territoire donné est partagé en harmonie par divers groupes de la population.

#### *Recommandation*

150. Le Comité consultatif recommande aux autorités de prendre les mesures nécessaires pour que l'ensemble des collectivités locales où une ou plusieurs langues minoritaires sont d'usage officiel respectent leur obligation de présenter des indications topographiques dans ces langues.

### **Article 12 de la Convention-cadre**

#### **Formation des enseignants et mise à disposition de manuels**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

151. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités serbes de prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer que la formation des enseignants et les manuels reflètent adéquatement les besoins exprimés par les minorités nationales.

##### *Situation actuelle*

152. Le Comité consultatif prend note avec intérêt de l'adoption, en 2009, de la loi sur les manuels et autres matériels pédagogiques, qui prévoit la publication de manuels en langue serbe et en alphabet cyrillique, et dans les langues et les alphabets des minorités nationales pour les élèves qui suivent l'enseignement dans ces langues. Elle comprend aussi une disposition interdisant de menacer des personnes ou de leur porter préjudice par le biais de manuels pour des motifs incluant notamment l'appartenance raciale, nationale, ethnique, linguistique ou religieuse<sup>78</sup>. Le Comité consultatif relève qu'en vertu de cette loi la nécessité de mettre à disposition des manuels dans les langues de minorités nationales doit être établie par le Conseil national de l'éducation sur proposition de l'Institut pour la promotion de l'éducation et des conseils des minorités nationales concernés<sup>79</sup>. Les manuels dans les langues minoritaires, notamment concernant des sujets d'intérêt particulier pour les personnes appartenant à des minorités nationales, peuvent être produits directement dans la langue minoritaire, soit par la traduction de manuels serbes, soit par l'importation de manuels depuis l'« Etat-parent » ; il est prévu que les conseils des minorités nationales soient associés à ce processus<sup>80</sup>. Selon les informations fournies par les autorités, les conseils des minorités nationales contrôlent

<sup>76</sup> Voir le rapport étatique, p. 235 à 242.

<sup>77</sup> Voir entre autres Médiateur, rapport annuel 2012, Belgrade, 2013, p.65 ; Belgrade Centre for Human Rights, Realisation of Rights of National Minorities, Belgrade, 2013, p. 42 à 49.

<sup>78</sup> Voir les articles 3 et 4 de la Loi sur les manuels et autres matériels pédagogiques, Journal officiel n° 72/2009.

<sup>79</sup> Article 9 de la loi.

<sup>80</sup> Voir l'article 20, paragraphes 3 et 4, l'article 21, et l'article 28, paragraphes 3 et 4 de la loi.

entièrement le contenu des manuels, dans la mesure où le ministère de l'Éducation se borne à vérifier la qualité des traductions et à contrôler que le contenu des manuels n'est pas discriminatoire à l'encontre d'autres groupes ethniques.

153. Le Comité consultatif constate avec intérêt qu'un vaste éventail de manuels publiés en albanais, bulgare, croate, tchèque, hongrois, roumain, ruthène, slovaque et ukrainien ont été approuvés pour être utilisés dans les écoles en Serbie depuis 2007 ; il observe néanmoins que beaucoup de ces manuels sont destinés à l'apprentissage du serbe comme deuxième langue plutôt qu'à l'enseignement dans ou de la langue minoritaire<sup>81</sup>. Le conseil de la minorité nationale albanaise a par exemple indiqué que malgré les progrès encourageants accomplis l'an dernier en ce qui concerne l'élaboration de manuels en albanais, il faudra au moins cinq années de plus pour produire toute la série de manuels nécessaires.

154. Les conseils des minorités nationales indiquent plus généralement qu'en dépit des mesures mises en place par les autorités, des obstacles subsistent à la publication de nouveaux manuels dans les langues minoritaires ou à leur utilisation dans les écoles : manque de fonds, faible tirage des manuels, manque d'harmonisation avec le programme scolaire serbe, longs délais entre la soumission d'un manuscrit et la distribution finale du manuel. En pareil cas, il faut se passer de manuels ou utiliser des manuels en serbe ; dans le cas des manuels en bulgare, le conseil de la minorité nationale a indiqué, tout en saluant les progrès réalisés, que le rythme de production des manuels était actuellement si lent qu'il était impossible de suivre les évolutions du programme scolaire serbe, ce qui a amené certains parents à retirer leurs enfants des établissements dispensant un enseignement dans cette langue minoritaire.

155. Certaines difficultés relatives au nombre d'enseignants de langues minoritaires méritent aussi l'attention des autorités ; elles concernent en particulier la mise en œuvre de programmes agréés de formation professionnelle pour l'enseignement dans et des langues minoritaires et la mise en place de départements de langues pour la formation des enseignants dans les universités<sup>82</sup>.

### *Recommandations*

156. Le Comité consultatif recommande aux autorités serbes d'intensifier leurs efforts pour faire en sorte que le nombre de manuels disponibles dans les langues minoritaires soit en adéquation avec les besoins exprimés par les minorités nationales. Il souligne en particulier l'importance de veiller à ce que les procédures d'approbation des manuels soient menées avec diligence, que les conseils des minorités nationales soient informés en temps voulu lorsque des problèmes d'harmonisation avec le programme scolaire serbe doivent être résolus et que le faible tirage ne constitue pas un obstacle à la publication de ces manuels.

157. Les autorités devraient veiller à ce qu'il existe suffisamment de possibilités de formation des enseignants dans et des langues minoritaires et qu'il soit donné suite rapidement aux demandes des minorités nationales à cet égard.

<sup>81</sup> Voir le rapport étatique p. 249 à 295.

<sup>82</sup> Voir le rapport étatique, Supplements of the national minority councils of the Croatian and Romanian national minorities, p. 400-401 et 419.

## **Situation des Roms dans le domaine de l'éducation**

### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

158. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à la pratique consistant à placer les enfants roms dans des « écoles spéciales » conçues pour les enfants présentant un handicap mental et de prendre une série de mesures visant à améliorer l'accès des enfants roms à l'éducation.

### *Situation actuelle*

159. Dans le cadre de réformes plus larges de l'éducation et de la Stratégie d'amélioration de la situation des Roms et du Plan d'action associé, les autorités ont pris un certain nombre de mesures encourageantes depuis 2009 afin d'améliorer l'accès des enfants roms aux écoles ordinaires et de réduire le décrochage scolaire. Parmi ces mesures figurent entre autres l'augmentation de la durée du programme préparatoire préscolaire gratuit et obligatoire de six à neuf mois et la mise en place de mécanismes de soutien supplémentaires pour les enfants et le personnel enseignant, notamment des assistants pédagogiques dans les écoles. Le Comité consultatif se félicite des informations selon lesquelles le taux de scolarisation des enfants roms dans l'enseignement primaire a augmenté depuis cinq ans, une tendance que les autorités attribuent aux procédures d'inscription facilitées pour les enfants n'ayant pas tous les papiers requis et à la distribution de manuels gratuits. Des projets de sensibilisation menés par la société civile visant à encourager les parents roms à inscrire leurs enfants en temps voulu ont aussi contribué à faire progresser les taux de fréquentation et à faire en sorte que les enfants roms puissent intégrer des classes ordinaires. Le Comité consultatif a aussi été informé que la surreprésentation des enfants roms dans les « écoles spéciales » était en baisse, grâce à l'augmentation de la scolarisation des enfants roms au niveau préscolaire. Toutefois, dans l'ensemble, les taux de scolarisation des enfants roms à tous les niveaux y compris au niveau préscolaire restent inférieurs à ceux de la population générale, en particulier pour les filles et dans les zones rurales<sup>83</sup>.

160. Le Comité consultatif prend note avec une vive préoccupation des informations rapportant que des enfants roms continuent de subir une ségrégation à l'école, certains établissements accueillant presque exclusivement des élèves roms. Il a été fait état de cas dans lesquels des élèves roms issus de familles déplacées étaient scolarisés dans des classes à part des autres élèves, situées dans un autre bâtiment<sup>84</sup>, et le Comité consultatif a reçu des informations signalant que les enfants roms demeurent surreprésentés dans plus de 20 écoles primaires spéciales en Serbie. Il reste préoccupé par le fait que la pauvreté et les mauvaises conditions de logement des Roms continuent aussi d'avoir des effets négatifs sur l'accès des enfants roms à l'éducation.

### *Recommandations*

161. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer la ségrégation des enfants roms dans l'éducation, qu'elle se produise au sein d'une même école, entre plusieurs écoles ou sous la forme d'une surreprésentation dans les écoles spéciales.

<sup>83</sup> Voir le rapport étatique, p. 297 et 298.

<sup>84</sup> Voir Commissaire à la protection de l'égalité, rapport annuel 2012, Belgrade, 2013, p. 71, 72 et 79 ; rapport annuel 2011, Belgrade, 2012, p. 53 ; Médiateur, rapport parallèle au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, p. 10.

162. Il encourage les autorités à concevoir dans les plus brefs délais des mesures visant à renforcer efficacement l'accès au système éducatif ordinaire ainsi qu'à améliorer les résultats scolaires des enfants roms, notamment en facilitant l'accès pour les élèves qui n'ont pas tous les papiers requis, en favorisant la fréquentation des établissements préscolaires, en finançant la présence d'assistants pédagogiques dans les écoles et en aidant les familles désavantagées sur le plan socio-économique, notamment par la distribution de manuels gratuits.

### **Reconnaissance des diplômes et égalité des chances dans l'accès à l'enseignement supérieur**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

163. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités serbes à trouver des solutions globales à la question de la reconnaissance des diplômes délivrés par des institutions d'enseignement du Kosovo\* et à veiller à ce que les autorités éducatives serbes responsables rendent leurs décisions en matière de reconnaissance des diplômes d'autres établissements d'enseignement de la région dans un délai raisonnable. Il recommandait aussi aux autorités serbes de poursuivre plus avant leurs plans visant à fournir aux étudiants albanais des possibilités adéquates d'enseignement supérieur en Serbie.

#### *Situation actuelle*

164. Le Comité consultatif se félicite des informations reçues des représentants de la minorité albanaise selon lesquelles la situation relative à la reconnaissance des diplômes délivrés par des institutions d'enseignement du Kosovo\* s'améliore, même s'il observe que tous les problèmes ne semblent pas avoir été résolus. Une accélération des processus concernés était encore souhaitée et l'optimisme affiché reposait essentiellement sur les évolutions espérées dans le contexte plus large de l'amélioration des relations entre Belgrade et Pristina.

165. Le Comité consultatif note avec intérêt que de nouvelles branches universitaires ont été ouvertes dans le sud de la Serbie en vue d'améliorer l'accès à l'enseignement supérieur dans cette région. L'université de Niš a ouvert à Medveđa des départements de ses facultés de droit et d'économie, qui proposent un enseignement en serbe avec une interprétation simultanée en albanais depuis 2009. La signature d'un protocole d'accord entre l'université de Tetovo et la faculté d'économie de Subotica de l'université de Novi Sad permet aussi, depuis 2011, de proposer à Bujanovac un enseignement universitaire en albanais dans le domaine de l'économie, avec la possibilité pour les étudiants qui le souhaitent de suivre un peu moins de la moitié des cours en albanais et de rédiger leurs thèses en albanais.

166. Le Comité consultatif salue ces évolutions comme l'aboutissement d'efforts de longue haleine de l'organe de coordination de Preševo, Bujanovac et Medveđa, ainsi que d'autres partenaires concernés. Il constate que certains problèmes de démarrage ont été rencontrés au cours des premières années de fonctionnement de ces structures, notamment des difficultés de mise en œuvre de l'interprétation simultanée en albanais à Medveđa et le manque de locaux adaptés à Bujanovac, et espère que ces problèmes pourront être rapidement résolus. Il souligne dans ce contexte l'importance de proposer un enseignement supérieur de qualité dans cette région, afin que la population locale puisse acquérir des compétences de haut niveau et les utiliser dans leur emploi sans avoir à quitter la région.

### *Recommandations*

167. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour que les diplômes délivrés par les institutions d'enseignement du Kosovo\* et d'autres établissements d'enseignement dans la région soient dûment et rapidement reconnus.

168. Il encourage aussi les autorités à continuer de favoriser l'accessibilité de l'enseignement supérieur dans le sud de la Serbie, à prendre toutes les mesures nécessaires pour résoudre les difficultés qui subsistent dans ce contexte et à suivre et évaluer régulièrement les progrès accomplis, en concertation avec les représentants des minorités nationales concernées.

## **Article 14 de la Convention-cadre**

### **Enseignement des/dans les langues minoritaires**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

169. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités serbes de renforcer le cadre législatif concernant l'enseignement des langues minoritaires et de veiller à ce que cet enseignement réponde aux normes éducatives appliquées ailleurs en Serbie. Il recommandait aussi de favoriser une approche plus flexible quant au nombre d'élèves requis pour ouvrir une classe dans une langue minoritaire, particulièrement dans le nord-est de la Serbie.

#### *Situation actuelle*

170. Le Comité consultatif note que l'article 13 de la loi de 2009 sur les conseils nationaux des minorités nationales définit les compétences de ces derniers dans le domaine de l'éducation ainsi que leur champ d'action quant aux programmes dans les langues des minorités nationales, notamment pour l'enseignement des langues minoritaires elles-mêmes et l'enseignement de l'histoire, de la musique et des arts des minorités nationales. De plus, les conseils se sont vu confier la responsabilité générale de l'éducation des personnes appartenant à des minorités nationales dans leur langue maternelle. En vertu de l'article 9 de la loi sur les principes fondamentaux du système éducatif, adoptée aussi en 2009<sup>85</sup>, l'enseignement est dispensé en serbe ; pour les personnes appartenant à des minorités nationales, il est dispensé dans leur langue maternelle, ou exceptionnellement en serbe, ou dans les deux langues. Cette disposition générale s'applique différemment selon les niveaux de scolarité. Au niveau préscolaire, l'enseignement est dispensé dans la langue maternelle ; il peut l'être en serbe ou dans les deux langues si 50 % des parents y consentent ; aux niveaux primaire et secondaire, il faut un minimum de 15 élèves de première année pour que l'enseignement soit dispensé dans la langue minoritaire ou dans les deux langues, mais cette condition peut être levée par le ministre de l'Éducation. Lorsque des élèves appartenant à des minorités nationales bénéficient d'un enseignement en serbe, ils peuvent bénéficier de cours dans la matière « langue maternelle avec des éléments de culture nationale »<sup>86</sup>. Le Comité consultatif croit toutefois savoir qu'une réforme des lois sur l'enseignement primaire et secondaire est en cours.

---

<sup>85</sup> Journal officiel n° 72/2009.

<sup>86</sup> Voir l'article 5, paragraphe 2 de la loi sur l'enseignement préscolaire, Journal officiel n° 18/2010, l'article 5 de la loi sur l'enseignement primaire, dans sa version de 2009, et l'article 5 de la loi sur l'enseignement secondaire, dans sa version de 2009, ainsi que décrit dans le rapport étatique, p. 313, 319 et 326, et les dispositions similaires applicables en Voïvodine.

171. Dans la pratique, l'enseignement en langue minoritaire est actuellement accessible en albanais, en croate, en hongrois, en roumain et en slovaque aux niveaux préscolaire, primaire et secondaire, et en bulgare et en ruthène aux niveaux primaire et secondaire. La matière « langue maternelle avec des éléments de culture nationale » est aussi enseignée au niveau de l'école primaire dans toutes ces langues hormis l'albanais, ainsi qu'en bosniaque, en bunjevci, en tchèque, en macédonien, en romani et en ukrainien ; au niveau secondaire, cette matière est enseignée uniquement en bulgare, en croate, en roumain, en ruthène et en slovaque. Au niveau préscolaire, un enseignement bilingue langue minoritaire-serbe est proposé pour l'albanais, le bosniaque, le bulgare, le croate, l'allemand, le hongrois, le romani, le roumain, le ruthène et le slovaque, tandis qu'un enseignement bilingue hongrois-allemand est dispensé dans un établissement préscolaire de Subotica<sup>87</sup>. Le nombre d'écoles dispensant cet enseignement et le nombre d'élèves en bénéficiant varie largement selon la situation des minorités nationales concernées.

172. Le Comité consultatif se réjouit que l'offre d'apprentissage des langues minoritaires et d'enseignement dans ces langues soit aussi large. Il observe toutefois qu'un certain nombre d'obstacles empêchent les élèves appartenant à des minorités nationales de tirer davantage parti de ces possibilités. En particulier, des représentants des minorités nationales soulignent la nécessité de réaliser des sondages officiels afin de déterminer le nombre d'élèves qui souhaitent recevoir un enseignement dans leur langue maternelle, le manque de volonté politique d'appliquer la loi au niveau local ainsi que la résistance que certains directeurs d'établissement continuent d'opposer en la matière (par exemple en tardant à réaliser les sondages nécessaires ou en réalisant des sondages incomplets) et l'organisation de classes de langue maternelle facultatives à des heures et dans des lieux peu commodes. L'absence de manuels appropriés (voir ci-dessus, article 12) perturbe aussi l'accessibilité de l'enseignement en langue minoritaire.

173. Le Comité consultatif constate aussi que les conseils des minorités valaque et rom ont été incités à consacrer des ressources importantes à l'établissement de versions normalisées de leurs langues, en partie afin de résoudre les problèmes relatifs à l'accessibilité de l'enseignement dans leurs langues maternelles. Le Comité consultatif observe à cet égard qu'il est courant qu'une langue présente plusieurs variantes et que cela ne devrait pas empêcher l'apprentissage des langues minoritaires.

#### *Recommandations*

174. Le Comité consultatif encourage les autorités serbes à continuer d'assurer une éducation en langue minoritaire et à veiller à en élargir l'accès lors du processus de réforme des lois relatives à l'enseignement primaire et secondaire.

175. Il recommande en outre aux autorités de supprimer tous les obstacles injustifiés à l'exercice du droit à l'éducation en langue minoritaire, notamment en veillant à la mise en œuvre cohérente des dispositions juridiques régissant l'apprentissage des langues minoritaires et l'enseignement dans ces langues sur l'ensemble du territoire serbe, spécialement au niveau local, et à ce que les conditions officielles pour ouvrir une classe ne soient pas utilisées pour entraver leur ouverture dans la pratique.

---

<sup>87</sup> Voir le rapport étatique, p. 314 à 331.

## Article 15 de la Convention-cadre

### Représentation dans les organes élus

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

176. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités serbes à favoriser la participation effective des minorités nationales, y compris les minorités nationales numériquement moins importantes, au processus électoral et à procéder régulièrement à l'examen des dispositions existantes, en consultation avec les représentants des minorités nationales, afin de veiller à ce qu'elles soient en adéquation avec les besoins des personnes appartenant aux minorités nationales.

#### *Situation actuelle*

177. Ainsi que le Comité consultatif l'a observé auparavant<sup>88</sup>, la législation serbe comporte des dispositions louables destinées à promouvoir la représentation des minorités nationales dans les organes élus aux niveaux local, provincial et national<sup>89</sup>. Le Comité consultatif salue aussi le fait qu'en vertu de la loi de 2009 sur les partis politiques, le nombre de membres requis pour établir un parti politique d'une minorité nationale est de 1 000 contre 10 000 pour les autres partis politiques<sup>90</sup>. De plus, la loi sur les élections locales, modifiée en 2011, exige désormais que les collectivités dont la population est caractérisée par une mixité ethnique prennent en compte la représentation des partis politiques de la minorité nationale au sein de l'assemblée locale lors de la nomination des membres des commissions électorales locales (commissions de bureau de vote)<sup>91</sup>.

178. Le Comité consultatif relève avec intérêt que plusieurs membres du parlement national appartiennent à des minorités nationales, y compris un député rom, et que le parlement comprend une commission des droits de l'homme et des minorités et de l'égalité femmes-hommes qui compte des députés appartenant à des minorités nationales. Toutefois, il semble que seules les minorités hongroise et bosniaque (les deux minorités les plus importantes selon les chiffres du recensement) soient régulièrement représentées au parlement<sup>92</sup>. Le Comité consultatif observe qu'une seule élection législative a été organisée depuis l'adoption de la loi de 2009 sur les partis politiques et que l'effet de cette loi associée à l'exemption du seuil de 5 % pour les partis politiques des minorités en vertu de l'article 81 de la loi sur l'élection des membres du parlement est donc difficile à évaluer. Il note avec inquiétude que des personnes qui n'appartiennent pas à une minorité nationale ou ne représentent pas véritablement une minorité nationale auraient enregistré abusivement leur parti politique en tant que parti de minorité nationale pour profiter du seuil moins élevé exigé pour l'enregistrement de ces partis et bénéficier de l'exemption du seuil de 5 % pour obtenir des sièges au parlement.

---

<sup>88</sup> Voir le deuxième Avis sur la Serbie, paragraphes 230 et 231.

<sup>89</sup> En particulier, le seuil de 5 % des suffrages pour qu'un parti obtienne un mandat parlementaire ne s'applique pas aux partis des minorités nationales (voir l'article 81 de la loi sur l'élection des membres du parlement), et la Constitution prévoit une représentation proportionnelle des minorités nationales au sein des assemblées dans les provinces autonomes et les collectivités locales dont la population présente une mixité ethnique (voir aussi l'article 40 de la loi sur les élections locales). De plus, la loi prévoit que les bulletins de vote doivent être imprimés aussi dans les langues des minorités nationales dans les communes où ces langues sont d'usage officiel (voir l'article 60 de la loi sur l'élection des membres du parlement et l'article 28 de la loi sur les élections locales).

<sup>90</sup> Voir les articles 8 et 9 de la loi sur les partis politiques.

<sup>91</sup> Voir l'article 5 de la loi sur les élections locales tel que modifié par l'article 2 de la loi de 2011 portant modification de la loi sur les élections locales.

<sup>92</sup> Minority Rights Group International, World Directory of Minorities, Serbia Overview.

179. Vu l'importance pour les minorités nationales de pouvoir prendre part de manière effective aux affaires publiques, le Comité consultatif souligne à nouveau l'utilité d'un réexamen périodique des mesures en vigueur afin de veiller à ce que les besoins de toutes les minorités nationales soient pris en compte de façon appropriée. A cet égard, en sus des problèmes cités auparavant, il convient d'évaluer les conséquences à long terme du fait d'autoriser des partis politiques à représenter une seule minorité nationale, en particulier en ce qui concerne les possibilités pour les minorités numériquement moins importantes d'être représentées au parlement et le risque d'accentuation de la fragmentation ethnique.

#### *Recommandation*

180. Le Comité consultatif encourage les autorités serbes à continuer de favoriser la participation effective des minorités nationales aux processus électoraux. Parallèlement, elles devraient envisager le réexamen des dispositions existantes en matière d'élection des députés afin d'éviter tout abus des dispositions plus souples régissant les partis des minorités nationales et de favoriser la participation effective des minorités comptant moins de membres aux organes élus au niveau national.

### **Participation à l'administration publique et au système judiciaire**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

181. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités de rassembler des informations complètes sur la représentation des minorités nationales dans l'administration publique à tous les niveaux et de prendre des mesures pour assurer leur représentation adéquate dans l'administration publique, au sein du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre.

#### *Situation actuelle*

182. Comme le Comité consultatif l'a précédemment relevé<sup>93</sup>, un certain nombre de dispositions dont il y a lieu de se féliciter visent à favoriser la représentation adéquate des minorités nationales dans l'administration publique. Néanmoins, l'effet de ces dispositions reste difficile à évaluer dans la pratique, faute de données. Le Comité consultatif constate qu'en 2010, ayant procédé à une étude détaillée de la situation relative à l'emploi des minorités nationales dans les institutions de l'Etat exerçant la puissance publique, le Médiateur a conclu que les autorités centrales ne respectaient pas leurs obligations légales dans ce domaine. Il regrette que les autorités n'aient pas suivi les recommandations du Médiateur à cet égard<sup>94</sup>.

183. D'après les informations reçues par le Comité consultatif, la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans les services administratifs au niveau local soulève relativement peu de problèmes dans les régions de forte implantation de ces minorités. En revanche, les minorités nationales demeurent largement sous-représentées dans les administrations publiques au niveau de l'Etat et dans les entreprises publiques. Il n'y aurait presque pas de Roms employés dans le secteur public (voir ci-dessous, Participation à la vie socio-économique). Les Albanais et les Bosniaques sont quasiment absents des administrations au niveau de l'Etat même dans les régions où ils constituent la population majoritaire au niveau local – ce qui accentue leur sentiment d'être laissés pour compte ou considérés uniquement comme un problème par l'Etat. Les Croates et les Ruthènes ont aussi fait état de certains problèmes de participation insuffisante aux institutions publiques.

<sup>93</sup> Voir le deuxième Avis sur la Serbie, paragraphes 236 à 238.

<sup>94</sup> Recommandation n° 45-218/09.

184. Le Comité consultatif constate avec intérêt que, d'après une étude menée par le ministère de la Justice, la présence des personnes appartenant à des minorités nationales au sein des cours d'appel est plus importante dans les régions de forte implantation de ces minorités. Le ministère tient un registre des langues de travail des juges, qui peut fournir des indications du taux de personnes appartenant à des minorités nationales employées dans le système judiciaire. Néanmoins, il y a encore très peu d'Albanais et de Bosniaques employés dans le domaine de la justice, ce qui non seulement engendre des difficultés d'accès à la justice dans les langues minoritaires dans des régions où cela devrait être possible (voir ci-dessus, article 10), mais contribue aussi à un manque de confiance de ces minorités dans le système judiciaire.

185. Le Comité consultatif salue les efforts fructueux entrepris pour renforcer le caractère multiethnique des forces de police dans le sud de la Serbie : environ deux tiers des personnes recrutées dans ce cadre étaient albanaises et un tiers serbes, et le fonctionnement de la police semble satisfaisant. Toutefois, ces efforts n'ont pas été renouvelés dans le sud du pays ni suivis par d'autres ministères, et ils ont rarement été reproduits dans d'autres régions. Le Comité consultatif relève cependant avec intérêt que, à la suite d'une recommandation du Médiateur indiquant que davantage de personnes appartenant à des minorités nationales devraient être employées dans les forces de police à Novi Pazar et Prijepolje, un projet a été mené de mars 2012 à mars 2013 dans lequel 67 % des candidats appartenaient à des minorités nationales de Novi Sad, Novi Pazar et Prijepolje.

#### *Recommandations*

186. Le Comité consultatif réitère sa recommandation aux autorités de recueillir des informations complètes sur la représentation des minorités nationales dans l'administration publique à tous les niveaux, tout en respectant pleinement les normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel.

187. Il demande à nouveau aux autorités de prendre des mesures résolues pour remédier à la sous-représentation des minorités nationales dans l'administration publique, en particulier au niveau de l'Etat. De telles mesures devraient aussi être prises en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, en particulier pour les minorités albanaise et bosniaque. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à poursuivre leurs efforts visant à établir une force de police multiethnique, et à accorder une attention particulière à la représentation appropriée des Bosniaques au sein des forces de l'ordre dans le Sandjak.

### **Les conseils des minorités nationales**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

188. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités de veiller à ce que la future loi sur les conseils des minorités nationales accorde aux conseils des garanties appropriées leur assurant qu'ils pourront participer aux processus de prise de décision et qu'ils recevront dans la pratique un soutien adéquat afin de s'acquitter efficacement de leurs tâches. Il a aussi souligné que les dispositions juridiques régissant l'établissement de listes électorales spéciales pour l'élection des conseils des minorités nationales et leur mise en œuvre dans la pratique doivent respecter le principe de la libre identification.

#### *Situation actuelle*

189. Le Comité consultatif salue l'adoption en 2009, avec un retard important, de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales. Cette loi régit notamment les compétences des conseils des minorités nationales dans les quatre domaines où la Constitution reconnaît aux

minorités nationales des droits d'autonomie, à savoir la culture, l'éducation, l'information dans les langues minoritaires et l'usage officiel de la langue et de l'alphabet<sup>95</sup> ; elle établit les procédures pour leur élection et leurs modalités de financement<sup>96</sup>.

190. Dans l'ensemble, la loi établit un système généreux en faveur des conseils des minorités nationales, couvrant tout un ensemble de domaines et accordant aux conseils des compétences étendues. Il convient toutefois de noter dès le départ que des failles dans l'élaboration et la conception de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales, ainsi que des conflits avec les dispositions d'autres lois, ont entravé son application pratique (voir les remarques relatives aux articles pertinents ci-dessus et ci-dessous). De plus, au moins huit demandes de contrôle de la constitutionnalité de la loi, dont chacune portait sur plusieurs de ses dispositions, ont été déposées entre mai 2010 et octobre 2011<sup>97</sup> ; cela semble refléter un fort mécontentement quant au contenu de la loi et engendre une incertitude quant aux incidences des décisions prises par certains conseils sur la base des dispositions contestées.

191. Le Comité consultatif se félicite de l'élection, dans le cadre des premières élections organisées en application de la nouvelle loi, de 19 conseils des minorités nationales, en juin 2010<sup>98</sup>. Toutefois, il constate avec inquiétude que la manière dont ces élections se sont déroulées a soulevé d'importantes critiques. Des données à caractère personnel sensibles sur l'appartenance ethnique auraient été traitées par des personnes non autorisées et des demandes d'inscription sur les listes électorales spéciales auraient été déposées pour le compte de tiers sans leur consentement, en violation du principe de libre identification<sup>99</sup>. Certains fonctionnaires ont, semble-t-il, refusé de reconnaître l'appartenance ethnique déclarée par certaines personnes (en particulier des Valaques), là encore en violation du principe de libre identification.

192. En outre, le Comité consultatif trouve hautement contestable que les autorités aient modifié les dispositions régissant les réunions constitutives des conseils des minorités nationales juste avant la réunion constitutive du conseil national de la minorité bosniaque, en portant le quorum requis pour la réunion constitutive de ce conseil à deux tiers de ses membres élus. Le Médiateur a par la suite jugé que l'introduction de cette condition, qui s'appliquait uniquement au conseil de la minorité bosniaque, n'avait pas de fondement juridique et la Commissaire à la protection de l'égalité a estimé qu'il s'agissait d'une discrimination à l'encontre de ce conseil<sup>100</sup>. De plus, les autorités se sont appuyées sur la disposition modifiée pour refuser de reconnaître le conseil élu en 2010, puisqu'il avait tenu sa réunion constitutive avec moins de deux tiers de ses membres présents. Elles considèrent par conséquent que le conseil élu en 2003 lors des précédentes élections – avec une composition politique différente – conserve son mandat jusqu'aux prochaines élections<sup>101</sup>. Si ce dernier semble exercer ces fonctions loyalement,

<sup>95</sup> Voir l'article 75, paragraphe 3 de la Constitution.

<sup>96</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales.

<sup>97</sup> Voir la décision de la Cour constitutionnelle IUz-882/2010 du 17 janvier 2013, qui a conclu à l'irrecevabilité d'un grand nombre des demandes. La Cour constitutionnelle n'a pas encore rendu ses décisions sur le bien-fondé des demandes portant sur les articles 2(2), 10(6), 10(10) à (13), 10(15), 11(3), 12, 13(3), 14, 15(7), 19(2), 20(1) à (4) et 23 à 27.

<sup>98</sup> Conformément aux articles 29 et suivants de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales, 16 conseils ont été élus au suffrage direct et trois ont été élus au suffrage indirect par des assemblées électorales (les conseils des minorités nationales macédonienne, slovène et croate).

<sup>99</sup> Voir le rapport annuel 2010 du Protecteur des citoyens, Belgrade, 2011, p. 85.

<sup>100</sup> Voir le rapport annuel 2010 du Protecteur des citoyens, Belgrade, 2011, p. 85 et 86 (concluant qu'aucun fondement juridique ne justifie l'absence de publication par le ministère des Droits de l'homme et des minorités de règlement intérieur relatif aux assemblées constitutives des conseils nationaux des minorités nationales) et le rapport annuel 2010 de la Commissaire à la protection de l'égalité, Belgrade, mars 2011, p. 53 et 54.

<sup>101</sup> Conformément à l'article 137, paragraphe 3 de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales.

l'intervention des autorités dans le fonctionnement du conseil de la minorité bosniaque, qui peut uniquement être perçue par les minorités comme motivée par des considérations politiques, est, de l'avis du Comité consultatif, hautement regrettable. Cette intervention semble aussi avoir avivé les tensions au sein de la minorité bosniaque déjà divisée<sup>102</sup> tout en renforçant l'impression des représentants de cette minorité que les autorités chercheraient à la présenter comme problématique et en diminuant la confiance de l'opinion publique dans la possibilité pour tous les conseils des minorités nationales de mener à bien leur mission de manière indépendante.

193. Les conseils nationaux des minorités nationales ashkali, bunjevci et slovène qui ont été élus en 2010 ont été ultérieurement dissous car ils ne mettaient pas en œuvre certaines activités fondamentales définies par la loi<sup>103</sup>. Cette dernière ne prévoit aucune disposition quant à la tenue de nouvelles élections en pareil cas – une omission qu'il convient de rectifier, en tenant compte en particulier des situations spécifiques des minorités moins nombreuses.

194. Le Comité consultatif constate que bon nombre de difficultés qui sont survenues dans la mise en œuvre de la loi découlent directement de contradictions entre cette loi et une autre législation<sup>104</sup>. Un autre sujet de préoccupation majeur est l'absence de critères applicables aux décisions par lesquelles un conseil de minorité nationale déclare qu'une institution revêt pour lui une importance particulière. Sachant que le financement attribué aux conseils des minorités nationales dépend en partie du nombre d'institutions qu'ils ont déclaré être d'une importance particulière pour la minorité qu'ils représentent (voir ci-dessus, article 5), cela ouvre largement la porte à une utilisation abusive de ce droit<sup>105</sup>. De plus, rien n'empêche deux conseils ou plus de déclarer la même institution comme revêtant une importance particulière et de demander le transfert des droits de fondateur en leur faveur – une situation qui n'est pas expressément envisagée par la loi, laquelle ne permet donc pas de trancher les éventuels conflits dans ce domaine.

195. Ainsi qu'il a été mentionné plus haut (voir les commentaires ci-dessus relatifs à l'article 5), les différences notables dans les montants dont disposent les conseils des minorités nationales en Voïvodine (qui peuvent bénéficier d'un soutien de la province) et de ceux établis ailleurs en Serbie (qui eux ne le peuvent pas)<sup>106</sup> engendrent des inégalités régionales entre les conseils des minorités nationales. Les conseils dont les sièges ne sont pas en Voïvodine (tels que les conseils des minorités nationales albanaise, bosniaque et bulgare) ont plus de difficulté à

<sup>102</sup> Des divisions portant principalement sur la légitimité de responsables religieux ont aussi pris un tour politique.

<sup>103</sup> L'article 40 de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales prévoit que le ministère concerné doit dissoudre tout conseil national qui ne s'est pas réuni depuis plus de six mois, dont le président n'est pas élu dans un délai de 60 jours ou qui n'a pas adopté de statut dans le délai imparti.

<sup>104</sup> Par exemple, des solutions différentes sont prévues à l'article 17(2) de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales et à l'article 43(2) de la loi sur la culture pour la désignation des membres du conseil d'administration des institutions dans les cas où plus d'un conseil de minorité nationale ont déclaré la même institution comme revêtant une importance particulière pour eux : voir Belgrade Centre for Human Rights, Realisation of Rights of National Minorities, Belgrade, 2013, p. 16 et 17 et les solutions différentes appliquées dans les cas concrets qui y sont décrits.

<sup>105</sup> Voir par exemple les déclarations des conseils des minorités croate et rom selon lesquelles le zoo Palić est une institution revêtant une importance particulière pour eux ; voir aussi l'absence de critères clairs appliqués par le conseil de la minorité hongroise pour déclarer 37 institutions comme revêtant une importance particulière pour la minorité nationale hongroise. Voir Belgrade Centre for Human Rights, Realisation of Rights of National Minorities, Belgrade, 2013, p. 15 et 16.

<sup>106</sup> Soit toutes les collectivités locales autonomes où une seule minorité nationale constitue plus de 5 % de la population locale, ou bien où l'ensemble des personnes appartenant à des minorités nationales constituent plus de 10 % de la population.

financer leurs activités, et un système à deux vitesses s'instaure, dans lequel les conseils des minorités nationales établis hors de Voïvodine restent inévitablement à la traîne.

196. Le Comité consultatif note que, conformément au système établi par la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales, chaque minorité nationale élit un seul conseil pour exercer l'autonomie des personnes appartenant à cette minorité sur tout le territoire serbe. Aucun organisme équivalent n'existe au niveau local, bien que nombre de décisions relatives à l'exercice des droits des minorités (notamment la modification de la réglementation municipale pour introduire une langue minoritaire d'usage officiel – voir ci-dessus, article 10) soient prises au niveau local. Dans la pratique, les conseils des minorités nationales jouent un rôle fortement prépondérant dans la réalisation des droits des minorités en Serbie, puisqu'ils sont en fait devenus le principal canal de participation des minorités nationales. Si l'on ajoute à cela leur rôle politique, il devient difficile de trouver des positions communes en leur sein. A cet égard, le Comité consultatif note avec regret que la mise en place du conseil de la minorité nationale valaque n'a pas créé de cadre au sein duquel les tenants de positions divergentes sur l'identité valaque auraient pu trouver un terrain d'entente et œuvrer à la réalisation d'objectifs communs, mais est à l'inverse devenu l'objet d'une lutte de pouvoir entre les différents groupes de la minorité valaque. Le Comité consultatif craint aussi que le système des conseils des minorités nationales tel qu'il est actuellement conçu ne mène à une fragmentation de la représentation des minorités, dans la mesure où chaque conseil représente uniquement les intérêts d'une seule minorité nationale et que peu d'efforts ont été faits pour encourager la coopération entre les conseils. Les problèmes qui perdurent entre les conseils des minorités nationales roumaine et valaque, y compris sur des questions où il peut y avoir des intérêts communs, illustrent particulièrement cette difficulté.

197. Le Comité consultatif observe que la mise en place de conseils des relations interethniques dans toutes les collectivités locales dont la population est caractérisée par une mixité ethnique<sup>107</sup> pourrait dans une certaine mesure contribuer à équilibrer la situation et, en particulier, à créer un cadre où l'ensemble des questions relatives aux relations interethniques pourraient être traitées au niveau local. Toutefois, certaines compétences de ces conseils ont été transférées aux conseils des minorités nationales par la loi de 2009 sur les conseils nationaux des minorités nationales ; peu de conseils des relations interethniques ont effectivement été mis en place et encore moins sont pleinement opérationnels. De plus, lorsqu'ils existent, le membre du conseil des relations interethniques chargé de représenter les intérêts de chaque minorité nationale est nommé par le conseil national de la minorité concernée, ce qui renforce en réalité le monopole des conseils nationaux des minorités nationales sur les questions les concernant.

198. Enfin, le Comité consultatif reconnaît que les partis politiques traditionnels comme ceux des minorités peuvent contribuer utilement à promouvoir les droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Toutefois, il attire l'attention sur les risques inhérents aux compétences étendues accordées aux conseils des minorités nationales en Serbie combinées à la domination de certains conseils par les partis politiques. Il craint en particulier que cette situation n'encourage certains partis politiques à chercher à consolider leur pouvoir politique par le biais des conseils des minorités nationales, plutôt qu'en axant leur action au sein de ces conseils sur les intérêts qu'ils sont censés protéger.

---

<sup>107</sup> Conformément à l'article 114 de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales et à l'article 2 de la Décision sur les méthodes et critères d'attribution de ressources budgétaires du secrétariat provincial chargé de la réglementation, de l'administration et des communautés nationales aux conseils nationaux des minorités nationales, Journal officiel de la province autonome de Voïvodine, n° 23/2010.

199. Le Comité consultatif relève avec satisfaction que les autorités ont reconnu la nécessité de modifier la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales et note avec intérêt qu'un groupe de travail comprenant des représentants de tous les ministères clés a été créé en juin 2013 pour préparer des projets d'amendements à cette loi<sup>108</sup>. Toutefois, seuls deux représentants des minorités nationales ont été désignés pour prendre part à ce groupe de travail (alors que 19 minorités nationales ont élu des conseils de minorité nationale en 2010). Le Comité consultatif reconnaît que ces représentants ont été nommés pour agir dans ce contexte au nom de l'ensemble des minorités nationales. Néanmoins, compte tenu des situations très hétérogènes des nombreuses minorités nationales présentes en Serbie, il trouve regrettable que la participation des représentants des minorités nationales à un tel groupe ne soit pas plus large et plus directe.

#### *Recommandations*

200. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à poursuivre leurs travaux en vue de la révision de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales, en étroite concertation avec des représentants de l'ensemble des minorités nationales et de la société civile. Ce faisant, il convient en particulier de veiller à éliminer tout conflit avec d'autres lois ; d'établir des critères clairs pour le transfert de compétences aux conseils des minorités nationales ; de faire en sorte que tous les cas où des conflits d'intérêts entre deux conseils ou plusieurs conseils peuvent survenir soient réglés sur la base de critères clairs ; et de renforcer les dispositions juridiques régissant les élections des conseils nationaux des minorités nationales et leur mise en œuvre, afin de garantir le plein respect du principe de libre identification.

201. Les autorités devraient s'abstenir d'intervenir dans le fonctionnement interne des conseils nationaux des minorités nationales.

202. Le Comité consultatif recommande aux autorités de favoriser la mise en place et le bon fonctionnement de conseils des relations interethniques au niveau local dans toutes les communes dont la population se caractérise par une mixité ethnique.

### **Participation à la vie socio-économique**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

203. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités serbes à accorder une attention accrue à la situation des personnes appartenant à des minorités nationales vivant dans des régions économiquement désavantagées en adoptant des mesures positives provisoires, en s'attachant particulièrement à s'attaquer de façon efficace aux problèmes identifiés relatifs à l'accès à l'emploi des personnes appartenant à la minorité rom.

#### *Situation actuelle*

204. Le Comité consultatif salue les efforts soutenus de l'organe de coordination de Preševo, Bujanovac et Medveđa, qui travaille avec ces trois communes pour améliorer la situation dans des domaines divers, notamment l'éducation, le renforcement de la société civile, les infrastructures et le développement économique. Il croit savoir que l'organe de coordination et les représentants de la minorité nationale albanaise sont parvenus à un accord début 2013 sur les questions à traiter en priorité afin d'améliorer la situation dans cette région, et espère que cette

---

<sup>108</sup> Le Comité consultatif conçoit qu'en attendant l'issue des procédures devant la Cour constitutionnelle mentionnées plus haut, le groupe de travail se penche d'abord sur les règles et les procédures régissant les élections des conseils des minorités nationales et la constitution de ces conseils après leur élection, et examine ultérieurement les questions relatives aux compétences des conseils des minorités nationales.

approche commune accélérera les processus positifs qui sont déjà en cours et donnera un nouvel élan pour surmonter les désavantages socio-économiques rencontrés dans cette région. Le Comité consultatif constate toutefois avec regret que les responsables des partis de la communauté albanaise du sud de la Serbie ont décidé, fin novembre 2013, de suspendre les discussions avec les autorités centrales, après le rejet des amendements à la loi relative à la carte judiciaire qui avaient été proposés par un député de souche albanaise (voir aussi ci-dessus, l'article 10).

205. Le Comité consultatif observe que d'autres régions où vivent des minorités, telles que l'est de la Serbie et le Sandjak, sont aussi confrontées dans une certaine mesure à des problèmes socio-économiques. Il souligne l'importance non seulement de prendre à titre provisoire des mesures spéciales adéquates au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la Convention-cadre pour promouvoir l'égalité effective des personnes appartenant à ces minorités nationales, mais aussi de veiller à ce que des personnes appartenant aux minorités nationales dans ces régions soient dûment associées à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de ces mesures, qui les concernent directement et devraient être adaptées selon leurs besoins spécifiques.

206. Pour la minorité nationale rom, la discrimination dans tous les domaines de la vie quotidienne (voir les commentaires ci-dessus relatifs aux articles 4 et 12), le fait qu'une très grande proportion de Roms n'ont pas de métier ni de qualifications professionnelles<sup>109</sup> et les préjugés très répandus dont ils font l'objet limitent aussi gravement leurs possibilités sur le marché du travail. Cette marginalisation est d'autant plus préjudiciable que de nombreux emplois du secteur privé ne font, semble-t-il, jamais l'objet d'une annonce mais sont simplement attribués par le biais de réseaux de contacts, ce qui rend le cycle de l'exclusion particulièrement difficile à briser, même pour les Roms hautement qualifiés. Le Comité consultatif salue les efforts actuellement déployés pour lutter contre ces phénomènes au niveau de l'Etat et des provinces, dans le cadre du Plan d'action national pour l'emploi et de la Stratégie d'amélioration de la situation des Roms<sup>110</sup>. Il insiste sur la nécessité d'adopter une approche globale dans ce domaine, incluant des mesures destinées à changer les mentalités des employeurs. Il conviendra d'évaluer régulièrement les effets de ces efforts afin de les adapter si nécessaire, notamment à un marché du travail en constante évolution.

#### *Recommandations*

207. Le Comité consultatif demande aux autorités serbes de poursuivre leurs efforts afin d'améliorer, entre autres, la situation dans les communes de Preševo, Bujanovac et Medveđa, notamment en vue de renforcer le développement de cette région ainsi que la participation des personnes appartenant à la minorité albanaise à la vie économique de la région.

208. Il exhorte les autorités serbes à adopter des mesures positives visant à remédier à la situation des personnes appartenant à des minorités nationales qui vivent dans des régions économiquement désavantagées, en concertation avec les représentants des minorités nationales concernées. A cet égard, il reste indispensable de s'attacher à trouver des solutions effectives aux problèmes identifiés qui empêchent les Roms d'accéder à l'emploi.

<sup>109</sup> Soit 85 % : voir le rapport étatique, p. 365.

<sup>110</sup> Voir le rapport étatique, p. 363 et suivantes.

## **Article 18 de la Convention-cadre**

### **Accords bilatéraux et coopération régionale**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

209. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités serbes à intensifier leurs efforts pour conclure des accords bilatéraux avec d'autres pays voisins, et à faire en sorte que les conditions soient réunies pour la mise en œuvre effective des accords existants.

#### *Situation actuelle*

210. Le Comité consultatif note que des accords bilatéraux relatifs à l'exercice des droits des minorités sont en place avec la Croatie, la Hongrie, la Roumanie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Il se félicite du dialogue en cours, mené avec la médiation de l'Union européenne, entre Belgrade et Pristina, qui a débouché sur des avancées significatives sur des questions anciennes. Depuis le précédent avis du Comité consultatif, aucun nouvel accord n'a été conclu avec d'autres Etats (notamment l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie et le Monténégro).

211. Tout en reconnaissant l'existence d'obstacles juridiques et autres qui peuvent actuellement compromettre la conclusion d'accords bilatéraux avec ces Etats, le Comité consultatif rappelle que de tels accords ainsi que la coopération transfrontalière informelle peuvent contribuer à la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ainsi que de la tolérance, de la prospérité, de la stabilité et de la paix dans la région.

#### *Recommandation*

212. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en matière de coopération et de dialogue au niveau régional.

### III. CONCLUSIONS

213. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à la Serbie.

#### **Evolutions positives au terme des trois cycles de suivi**

214. La Serbie a continué de renforcer les dispositions juridiques régissant l'exercice des droits des minorités nationales. La loi sur les conseils nationaux des minorités nationales, adoptée en 2009, accorde à ces conseils des compétences étendues dans les domaines de la culture, de l'éducation, de l'information dans les langues minoritaires et de l'usage officiel de la langue et de l'alphabet, et établit les procédures pour leur élection et leurs modalités de financement. L'entrée en vigueur de la loi de 2009 sur l'interdiction de la discrimination a, pour sa part, largement renforcé le cadre juridique en matière de promotion de l'égalité effective et de protection contre la discrimination fondée sur des motifs liés à l'appartenance à une minorité nationale.

215. Des évolutions institutionnelles importantes ont aussi eu lieu, notamment avec l'élection, en 2010, des conseils des minorités nationales sur la base de la loi de 2009 sur les conseils nationaux des minorités nationales ainsi que la mise en place de la Commission pour la protection de l'égalité en 2010. La Commissaire à la protection de l'égalité, le Médiateur et le Médiateur provincial sont intervenus activement dans des affaires relatives à des personnes appartenant à des minorités nationales.

216. Des efforts considérables ont été déployés pour garantir pleinement le droit de libre identification dans le cadre du recensement de 2011.

217. Les autorités ont entrepris des efforts appréciables pour élaborer des politiques globales destinées à promouvoir l'égalité des chances pour les Roms, notamment par l'adoption, en 2009, de la Stratégie d'amélioration de la situation des Roms et d'un plan d'action pour 2009-2011. Après quelque retard, un plan d'action pour 2012-2014 a été adopté en juin 2013. Des mesures encourageantes ont été prises pour remédier aux difficultés d'obtention de documents d'identité et des progrès ont été relevés dans ce domaine. Des mesures législatives et politiques ont été prises ces dernières années pour améliorer l'accès des Roms au logement social et des initiatives telles que l'emploi de médiateurs sanitaires ont donné des résultats positifs dans le domaine de la santé.

218. La population considère, semble-t-il, d'un œil relativement favorable la protection des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales et le nombre d'incidents racistes signalés a baissé ces dernières années. Le motif de haine est désormais une circonstance aggravante d'application obligatoire pour l'ensemble des infractions de droit commun, et des initiatives ont été prises pour former la police et le corps judiciaire aux questions de discrimination et à la tolérance et pour améliorer la communication de la police avec les minorités nationales et les groupes particulièrement marginalisés.

219. Un soutien public est apporté à une diversité de journaux dans les langues minoritaires en Voïvodine et des émissions dans 13 langues minoritaires au total sont désormais accessibles à des degrés divers sur la radio et la télévision publiques au niveau local, provincial ou national. L'usage officiel des langues minoritaires a été instauré dans un certain nombre de communes et de quartiers supplémentaires. Des modifications apportées à la loi sur l'usage officiel de la

langue et de l'alphabet ont supprimé toute limitation territoriale de l'exercice du droit d'utiliser les noms personnels dans les langues et les alphabets minoritaires.

220. Une offre étendue d'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues est accessible en Serbie aux niveaux préscolaire, primaire et secondaire, suivant la situation de la minorité nationale concernée. Au niveau de l'enseignement supérieur, il semble que la situation en matière de reconnaissance des diplômes décernés par des établissements du Kosovo\* et d'accès à l'enseignement supérieur dans le sud de la Serbie s'améliore.

221. La législation serbe comprend des dispositions louables visant à promouvoir la représentation des minorités nationales dans les organes élus à tous les niveaux et plusieurs personnes appartenant à des minorités nationales ont été élues au parlement national. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux organes administratifs au niveau local dans les régions de forte implantation de ces minorités semble fonctionner relativement bien.

222. Dix-neuf conseils de minorités nationales ont été élus en juin 2010. La création, en juin 2013, d'un groupe de travail comprenant des représentants de tous les ministères clés en vue de préparer des amendements à cette loi pour remédier à un certain nombre de problèmes identifiés après son entrée en vigueur est encourageante, bien qu'il importe que ce processus soit mené en étroite concertation avec les minorités nationales.

### **Sujets de préoccupation au terme des trois cycles de suivi**

223. Il manque toujours une approche stratégique globale de l'intégration des minorités nationales dans la société serbe et les relations interethniques en Serbie demeurent une source de préoccupation. Un manque de données détaillées sur l'égalité rend aussi plus difficile l'élaboration de politiques ciblées et efficaces pour éliminer la discrimination à laquelle sont confrontées les personnes appartenant à des minorités nationales. La Commissaire à la protection de l'égalité n'a pas encore pu recruter suffisamment de personnel et la législation contre la discrimination n'est pas encore suffisamment comprise par le grand public. De plus, les recommandations de la Commissaire, du Médiateur et du Médiateur provincial ne sont pas toujours rapidement suivies par les autorités.

224. A la suite d'un boycott du recensement de 2011 largement suivi par la minorité albanaise et, semble-t-il, d'une sous-représentation des Roms, la flexibilité sera de mise pour analyser et traiter les résultats du recensement pour ces minorités.

225. S'agissant des Roms, les progrès concernant l'obtention de documents d'identité ne règlent pas automatiquement les problèmes d'apatridie ou d'accès aux droits sociaux. De nombreux Roms vivent toujours dans des conditions déplorables et des expulsions forcées se produisent encore. La situation sanitaire générale de la population rom reste sensiblement plus mauvaise que celle du reste de la population. Il y a encore une ségrégation dans l'éducation et l'accès des Roms au marché du travail demeure limité. Le plan d'action actualisé pour la mise en œuvre de la Stratégie d'amélioration de la situation des Roms doit être rapidement mis en œuvre.

---

\* 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.

226. Le Fonds d'Etat pour les minorités nationales n'est toujours pas mis en place, ce qui signifie que les décisions des conseils des minorités nationales peuvent avoir un effet disproportionné sur la manière dont les activités culturelles des minorités nationales sont financées. Il semble aussi que les dispositifs d'attribution des fonds pour les activités culturelles des conseils des minorités nationales affaiblissent la situation des minorités numériquement moins importantes et reconnues plus récemment.

227. La xénophobie et l'intolérance religieuse restent présentes dans la société serbe, de même que les préjugés à l'encontre des Roms, et des agressions racistes contre des personnes appartenant à des minorités nationales et leurs biens continuent de se produire. Les dispositions pertinentes de la législation pénale doivent être appliquées plus rigoureusement afin de garantir que les infractions motivées par la haine fassent l'objet d'enquêtes, de poursuites et de sanctions appropriées. Les efforts pour former la police et le corps judiciaire aux questions de discrimination et à la tolérance et pour mettre en place une force de police multiethnique doivent être continus et leur portée étendue.

228. Les répercussions possibles sur l'accessibilité des émissions en langue minoritaire de la privatisation, de la numérisation et de l'abolition controversée de la redevance télévisuelle sont une source de préoccupation pour les représentants des minorités nationales. Des inquiétudes ont aussi été soulevées à propos du pluralisme des médias des minorités nationales et de leur indépendance éditoriale.

229. L'introduction de l'usage officiel des langues minoritaires a généralement été plus lente hors de Voïvodine et des difficultés pratiques en la matière semblent persister. La suppression de la limitation territoriale du droit d'utiliser les noms personnels dans les langues et les alphabets minoritaires doit être dûment et uniformément appliquée par le service de l'état civil. Il convient aussi de présenter les indications topographiques dans les langues minoritaires approuvées par les conseils des minorités nationales conformément à la loi.

230. Un certain nombre d'obstacles empêchent les élèves appartenant à des minorités nationales de tirer davantage parti des possibilités de bénéficier d'un enseignement de et dans leurs langues minoritaires : manque de volonté politique d'appliquer la loi au niveau local dans certains cas, résistance que certains directeurs d'établissements continuent d'opposer en la matière, organisation de classes de langue maternelle facultatives à des heures et dans des lieux peu commodes, absence de manuels appropriés.

231. Il demeure difficile pour les minorités nationales numériquement moins importantes d'être représentées au Parlement et des utilisations abusives auraient été faites du seuil moins élevé requis pour l'enregistrement de partis politiques des minorités nationales. Des minorités nationales demeurent aussi largement sous-représentées dans les administrations publiques au niveau de l'Etat et dans les entreprises publiques.

232. Un certain nombre de failles dans la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales, ainsi que de conflits avec les dispositions d'autres lois, ont entravé son application pratique ; ces problèmes doivent encore être résolus. Certains problèmes relatifs à la protection des données à caractère personnel et au droit de libre identification rencontrés lors des élections de 2010 des conseils des minorités nationales devront être réglés avant la tenue des prochaines élections en 2014.

## Recommandations

233. 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 immédiate<sup>111</sup>

- **veiller à ce que des ressources humaines et financières suffisantes soient attribuées pour parvenir aux objectifs fixés dans le plan d’action pour la mise en œuvre de la Stratégie d’amélioration de la situation des Roms 2012-2014 et à ce que les collectivités locales et les représentants des Roms soient directement associés à l’évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie ; mettre un terme aux expulsions forcées et introduire dans le droit national des dispositions garantissant le droit à un logement convenable et à la protection contre l’expulsion forcée ; se pencher sans délai sur l’accès aux soins de santé et la situation sanitaire générale des Roms ;**
- **éliminer la ségrégation des enfants roms dans l’éducation et concevoir dans les plus brefs délais des mesures pour améliorer effectivement l’accès au système éducatif ordinaire et les résultats scolaires des enfants roms ;**
- **favoriser la participation effective des minorités nationales, y compris celles qui sont numériquement moins importantes, aux processus électoraux et prendre des mesures résolues pour remédier à la sous-représentation des minorités nationales dans l’administration publique, en particulier au niveau de l’Etat ; poursuivre les efforts déployés pour mettre en place une force de police multiethnique ;**
- **poursuivre les travaux en vue d’une révision de la loi sur les conseils nationaux des minorités nationales, en étroite concertation avec des représentants de toutes les minorités nationales et de la société civile, afin d’assurer la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à l’examen de toutes les questions qui les concernent ;**

### Autres recommandations<sup>112</sup>

- faire preuve de flexibilité lors de l’utilisation des données rassemblées grâce au recensement de 2011 en vue de l’élaboration de politiques concernant les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier s’agissant des Roms et dans les régions où un boycott a eu des répercussions significatives sur les résultats du recensement ;
- donner suite rapidement et intégralement aux conclusions et recommandations du Médiateur, du Médiateur provincial et de la Commissaire à la protection de l’égalité dans tous les cas concernant les droits des personnes appartenant à des minorités nationales et apporter un soutien suffisant à ces institutions pour faire en sorte qu’elles soient à même d’assurer le traitement efficient des plaintes reçues et qu’elles soient

<sup>111</sup> Les recommandations sont présentées en suivant l’ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

<sup>112</sup> Les recommandations sont présentées en suivant l’ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

connues des personnes appartenant à des minorités nationales et leur soient accessibles ;

- poursuivre et renforcer les efforts visant à remédier aux situations d'apatridie et d'absence de papiers d'identité ;
- redoubler d'efforts pour renforcer les échanges entre les différentes communautés vivant en Serbie ; faire en sorte que le système de justice pénale traite les infractions motivées par la haine de façon adéquate et intensifier les efforts afin de sensibiliser l'ensemble des acteurs concernés du système de justice pénale à l'importance de réprimer les infractions motivées par la haine en tant que telles ;
- prendre en compte la nécessité de disposer de fonds suffisants et stables pour garantir la viabilité des médias en langues minoritaires et réexaminer l'effet de la privatisation et de l'introduction de la télévision numérique sur les médias minoritaires, en concertation avec les conseils des minorités nationales ;
- veiller à ce que les dispositions juridiques régissant l'usage des langues minoritaires dans les contacts avec les autorités locales soient pleinement appliquées et promouvoir le recrutement au niveau local de fonctionnaires maîtrisant les langues concernées ; intensifier les efforts pour que les règles actuellement applicables à l'enregistrement des noms dans les langues minoritaires et pour la présentation des indications topographiques dans les langues minoritaires soient pleinement et dûment appliquées ;
- poursuivre les efforts pour que les diplômes délivrés par les institutions d'enseignement dans la région soient dûment et rapidement reconnus et continuer de favoriser l'accessibilité de l'enseignement supérieur dans le sud de la Serbie ;
- intensifier les efforts pour que le nombre de manuels disponibles dans les langues minoritaires soit en adéquation avec les besoins exprimés par les minorités nationales et supprimer les obstacles à l'exercice du droit à l'éducation dans les langues minoritaires ;
- favoriser la mise en place et le bon fonctionnement de conseils des relations interethniques au niveau local dans toutes les communes dont la population se caractérise par une mixité ethnique.