

RAPPORT DE L'ECRI SUR LA BOSNIE-HERZÉGOVINE

(quatrième cycle de monitoring)

Adopté le 7 décembre 2010

Publié le 8 février 2011



Secrétariat de l'ECRI
Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	5
RÉSUMÉ	7
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	13
I. EXISTENCE ET MISE EN ŒUVRE DE DISPOSITIONS JURIDIQUES	13
INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	13
DROIT CONSTITUTIONNEL ET DISPOSITIONS ELECTORALES AU NIVEAU DE L'ÉTAT.....	14
DISPOSITIONS REGISSANT LA REPRESENTATION POLITIQUE DES PERSONNES APPARTENANT A DES MINORITES NATIONALES	15
DISPOSITIONS PENALES CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE.....	16
- <i>TENEUR DES DISPOSITIONS EXISTANTES</i>	16
- <i>APPLICATION DE CES DISPOSITIONS</i>	17
CRIMES DE GUERRE	18
LOI SUR LA PREVENTION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION.....	20
ADMINISTRATION DE LA JUSTICE.....	22
INSTITUTIONS DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION.....	22
- <i>OMBUDSMAN (MÉDIATEUR) POUR LES DROITS DE L'HOMME</i>	22
II. RACISME DANS LE DISCOURS PUBLIC	23
EXPLOITATION DU NATIONALISME EN POLITIQUE	23
MEDIAS	24
III. VIOLENCE RACISTE	25
IV. DISCRIMINATION DANS DIVERS DOMAINES	26
ÉDUCATION	26
EMPLOI	29
LOGEMENT	30
ACCES AUX SOINS DE SANTE.....	30
ACCES AUX SERVICES PUBLICS	32
V. GROUPES VULNÉRABLES/CIBLES	33
PERSONNES DEPLACÉES, PERSONNES RENTRÉES CHEZ ELLES APRES LA GUERRE ET SE TROUVANT DESORMAIS EN SITUATION DE MINORITE	33
ROMS.....	35
MINORITES NATIONALES	40
- <i>INSTANCES CONSULTATIVES DES MINORITES NATIONALES</i>	40
- <i>EXERCICE DES DROITS DES PERSONNES APPARTENANT AUX MINORITES NATIONALES</i>	41
PERSONNES NE SOUHAITANT PAS S'IDENTIFIER A UN PEUPLE CONSTITUANT OU A UNE MINORITE NATIONALE.....	42
REFUGIES ET DEMANDEURS D'ASILE	43
VI. ANTISEMITISME	44
VII. ÉDUCATION ET SENSIBILISATION AUX DROITS DE L'HOMME	44
VIII. COMPORTEMENT DES FORCES DE L'ORDRE	45
IX. SUIVI DU RACISME ET DE LA DISCRIMINATION RACIALE	46
X. LA NECESSAIRE RECONNAISSANCE D'UNE VERITABLE CITOYENNETÉ DEMOCRATIQUE BOSNIENNE	47
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	49
BIBLIOGRAPHIE	51

AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays-par-pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

Une mise en œuvre prioritaire est requise pour un certain nombre de recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le nouveau rapport du quatrième cycle. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces recommandations spécifiques.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 25 juin 2010. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis la publication du rapport de l'ECRI sur la Bosnie-Herzégovine le 15 février 2005, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés.

La loi électorale de Bosnie-Herzégovine a été modifiée afin de renforcer la participation directe des groupes minoritaires à la vie publique. Les autorités ont également présenté au parlement un projet de loi interdisant toutes les organisations fascistes et néo-fascistes et l'utilisation de leurs symboles. La Chambre des crimes de guerre de la Cour de Bosnie-Herzégovine et le Département spécial pour les crimes de guerre au sein du parquet de Bosnie-Herzégovine ont été établis. Le Conseil des ministres a adopté une Stratégie nationale sur les crimes de guerre afin d'adopter une approche systématique pour répondre à l'important volume d'affaires de ce type existant dans le pays.

La loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination, entrée en vigueur le 6 août 2009, couvre de nombreux motifs de discrimination, de secteurs d'activités et d'acteurs. Toute la législation nécessaire au niveau des Entités pour entériner la suppression des deux anciennes institutions et le transfert de leurs compétences à l'Ombudsman de l'État est maintenant en vigueur. Des responsabilités clé en matière de lutte contre la discrimination raciale ont ainsi été transférées à l'Ombudsman pour les droits de l'homme au niveau de l'État.

Quatre lois-cadres dans le domaine de l'éducation ont été adoptées au niveau de l'État depuis le premier rapport de l'ECRI, ainsi que plusieurs lois de mise en œuvre au niveau des Entités et du district de Brčko. Des directives pour la rédaction des manuels d'histoire et de géographie ont été mises en place et des mesures prises dans le district de Brčko pour enseigner une plus grande partie des programmes de tronc commun dans des classes communes. L'éducation à la démocratie et aux droits de l'homme constitue une matière obligatoire et un programme d'éducation à la paix devait s'appliquer dans les écoles à partir de septembre 2009.

En ce qui concerne les droits sociaux, des progrès ont été accomplis dans le traitement des plaintes pour licenciements illégaux pendant la guerre et des mesures prises au niveau des Entités afin de faciliter l'enregistrement auprès d'un assureur médical des personnes réfugiées ou déplacées, ou qui sont rentrées chez elles après la guerre et se trouvent en situation de minorité.

Des ressources considérables ont été consacrées à la restitution des biens et à leur reconstruction et la plupart des demandes de restitution de biens ont désormais été traitées. Les agressions physiques contre les personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et se trouvent aujourd'hui en situation de minorité sont en recul ces dernières années. La Chambre des peuples a par ailleurs adopté le 24 juin 2010 une Stratégie révisée pour la mise en œuvre de l'annexe VII de l'Accord de paix de Dayton (Accord sur les réfugiés et les personnes déplacées).

Les autorités ont lancé un processus d'inscription des Roms sur les registres d'état civil. La Bosnie-Herzégovine s'est également associée à la Décennie pour l'intégration des Roms. En complément du Plan d'action de 2004 sur les besoins éducatifs des Roms et des autres minorités nationales, un Plan d'action pour l'emploi, le logement et les soins de santé des Roms a été rédigé. Des efforts sont en cours pour traiter les problèmes des Roms de façon globale, notamment à travers la collecte des données nécessaires, l'étude des changements à apporter à la législation et à la réglementation, des mesures concrètes pour assurer des progrès sur le terrain et des campagnes de sensibilisation destinées à modifier les mentalités à la fois chez la population majoritaire et parmi les Roms. Des initiatives en cours permettent de fournir gratuitement des manuels scolaires et d'offrir une aide financière aux Roms qui

poursuivent des études secondaires ou supérieures ; en parallèle, une augmentation progressive du taux de scolarisation des enfants roms a été signalée. Le Conseil consultatif pour les Roms et le Conseil des minorités nationales ont été impliqués dans ces processus.

La législation nécessaire à l'application de la loi sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales a été adoptée au niveau des Entités. Le Conseil des minorités nationales de l'État, le Conseil des minorités nationales au sein du parlement de Republika Srpska et son équivalent en Fédération de Bosnie-Herzégovine ont désormais été mis en place. Des modifications ont également été apportées à la loi d'État sur les minorités nationales visant à assouplir les critères pour l'ouverture de classes offrant un enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues, bien que ces critères resteraient difficiles à remplir dans la pratique et que le nombre de classes où les langues minoritaires sont présentes resterait faible.

L'ECRI se félicite de ces évolutions positives en Bosnie-Herzégovine. Cependant, malgré les progrès accomplis, des sources de préoccupation subsistent.

Suite à l'arrêt de la Cour européenne des droits l'homme dans l'affaire *Sejdić et Finci* – dans laquelle la Cour a jugé que le maintien en place d'arrangements constitutionnels qui empêchent les personnes qui ne s'identifient pas à un peuple constituant de se présenter aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence de l'État portait atteinte à l'interdiction de discrimination – le groupe de travail créé pour rédiger des amendements constitutionnels et autres n'est pas parvenu à un accord permettant l'entrée en vigueur des amendements avant les prochaines élections. Par conséquent, des individus continueront de subir des atteintes à leur droit à l'absence de discrimination ethnique.

En ce qui concerne les sièges réservés aux candidats des minorités au sein des conseils municipaux, le seuil de 3 % fixé par la loi n'est atteint que dans de rares municipalités. Il a été fait état de difficultés pour se présenter comme candidat des minorités aux élections municipales de 2008, même lorsque ce seuil était atteint. Les représentants des minorités nationales ont par ailleurs peu de chances de peser sur les discussions au sujet des réformes à prévoir suite à l'arrêt *Sejdić et Finci*, puisqu'aucun d'entre eux n'a été nommé membre du comité chargé d'élaborer ces réformes. Des problèmes ont également été signalés quant à la nomination de représentants de minorités nationales pour siéger au Conseil des minorités nationales.

En vertu de la loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination les groupes religieux échappent largement à l'obligation d'égalité de traitement, en particulier dans le domaine de l'emploi et il est à craindre que la loi ne laisse la voie libre à des abus dans ce domaine. Les juges, procureurs et avocats ne connaîtraient pas encore assez cette loi pour pouvoir l'appliquer en confiance. Par ailleurs, les efforts entrepris jusqu'ici pour diversifier le corps judiciaire ne se sont pas encore avérés efficaces.

Les partis politiques utilisent toujours des arguments nationalistes, alimentant les clivages entre les différents peuples et groupes ethniques qui vivent en Bosnie-Herzégovine. Les responsables politiques de haut rang non seulement ne condamnent pas ce discours, mais s'y adonnent eux-mêmes. Il semble également que des politiciens locaux aient pu commettre en toute impunité des actes discriminatoires. En parallèle, des informations indiquent une montée du discours de haine dans les médias.

Il y a eu des cas d'incitation à la haine, à la discorde ou à l'hostilité pour des motifs raciaux ou religieux. De violentes attaques ont visé des sites et monuments religieux des trois confessions officielles et l'importance de ce type d'acte a parfois été minimisée par les agents de police et par les élus locaux.

Les enfants d'origines ethniques différentes ne fréquentent toujours pas les mêmes écoles. Des écoles mono-ethniques existeraient et des cas relevant du système de « deux écoles sous un même toit ». L'accord sur un tronc de cours commun a connu une traduction inégale dans la pratique. Des informations indiquent que les manuels comporteraient toujours des partis pris ethniques et que les écoles n'offriraient pas toujours un cadre d'enseignement neutre.

Les personnes rentrées chez elles après la guerre et qui se trouvent désormais en situation de minorité subissent toujours une discrimination dans tous les domaines de la vie quotidienne, dont des difficultés d'accès aux soins de santé, aux prestations de retraites et aux autres formes de protection sociale. Certains centres de soins ne comptent aucun employé n'appartenant pas au groupe ethnique majoritaire dans la zone concernée, et que certains d'entre eux affichent des symboles qui peuvent dissuader les personnes non membres de la population majoritaire de fréquenter ces centres. Les dispositions régissant les droits à la retraite entraînent en outre une discrimination, à caractère essentiellement ethnique, pour certaines personnes qui ont déjà choisi le retour et représentent un sérieux obstacle au retour des personnes encore déplacées. Les personnes ayant décidé de rentrer chez elles après la guerre et qui se trouvent en situation de minorité ont du mal à trouver un emploi, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. Le rythme des retours s'est en outre considérablement ralenti ces dernières années. Des cas ponctuels d'agressions physiques tout comme les virulentes déclarations politiques favorables à une seule ethnie continuent à créer une atmosphère d'hostilité, de rejet et d'intimidation autour des personnes rentrées chez elles après la guerre et se trouvant en situation de minorité. Ces difficultés dissuadent en outre les autres réfugiés et personnes déplacées d'entreprendre un retour.

Les Roms vivent dans une pauvreté et une marginalisation extrêmes, aggravées par les préjugés et la discrimination. Beaucoup de Roms vivent toujours dans des campements informels, souvent sans accès à des services de base ; des expulsions forcées ont toujours lieu. Le taux de scolarisation des Roms reste globalement extrêmement faible, les enfants roms ont moins de chances que les autres enfants de fréquenter l'école ou d'achever des études, et les taux d'abandon de scolarité et d'illettrisme restent élevés. Il est fait état de comportements hostiles de la part de certaines autorités et communautés locales. L'absence d'un mécanisme officiel de reconnaissance des situations d'apatridie a également un impact négatif sur les Roms.

Les demandes d'asile de personnes venant du Kosovo sont régulièrement rejetées, ce qui expose des personnes ayant droit à une protection internationale au risque d'être refoulés. Les titulaires du statut de réfugié ne bénéficient pas de procédures de naturalisation simplifiées, et peu de mesures sont prises pour faciliter leur intégration locale.

Des problèmes ont signalés, dont des pratiques de profilage ethnique, concernant le traitement des Roms et d'autres minorités visibles par la police. La police et les procureurs mettraient par ailleurs peu d'empressement à enquêter sur les infractions visant des minorités religieuses. Peu de progrès ont été accomplis vers la création d'un organisme indépendant chargé d'enquêter sur les allégations de mauvais traitements de la part de la police ou pour assurer la diversité ethnique des forces de police.

Il n'existe pas de données sur la population plus récentes que celles recueillies lors du recensement de 1991 qui pourraient aider à mieux concevoir des mesures destinées à assurer l'égalité de tous les membres de la société dans la pratique.

Les origines ethniques sont encore aujourd'hui étroitement liées à l'octroi et à l'exercice de certains droits en Bosnie-Herzégovine. Les personnes qui ne s'identifient pas à l'un des trois peuples constitutifs n'entrent ni dans les mécanismes de partage du pouvoir, ni dans les autres politiques et programmes mis en place pour garantir

l'équilibre institutionnel entre les peuples constituants. Elles se trouvent toujours nettement défavorisées et sont souvent victimes de discrimination ethnique. Cette situation encourage le maintien d'une société scindée en plusieurs communautés selon des clivages ethniques et favorise les partis politiques qui se servent d'une rhétorique nationaliste pour gagner du terrain.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités de Bosnie-Herzégovine de prendre des mesures supplémentaires dans plusieurs domaines.

L'ECRI appelle les autorités à aligner la Constitution de Bosnie-Herzégovine et la législation électorale sur les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle les invite à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer aux minorités nationales un droit réel et effectif de représentation dans les instances élues au niveau local, et à résoudre tous les problèmes encore en suspens concernant les différentes instances consultatives des minorités nationales, afin de permettre aux minorités nationales d'exercer une influence et de participer effectivement à la vie publique à tous les niveaux.

L'ECRI engage vivement les autorités de Bosnie-Herzégovine à offrir rapidement aux juges et aux procureurs une formation initiale et continue concernant la loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination et, plus généralement, les questions de discrimination raciale. Elle préconise également de fournir aux avocats une formation sur la loi et, plus généralement, sur les questions de discrimination raciale. Elle souligne que conformément à la définition de la discrimination directe et indirecte énoncée dans sa Recommandation de politique générale n° 7, cette formation devrait couvrir des motifs tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité et l'origine ethnique ou nationale.*

L'ECRI recommande aux autorités de contrôler l'impact de la loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination dans la pratique, et notamment l'efficacité des recours en cas de discrimination ethnique et religieuse, et de modifier la loi, le cas échéant, pour veiller à ce qu'elle offre une protection réelle et effective contre toutes les formes de discrimination raciale. L'ECRI engage vivement les autorités à mettre suffisamment de ressources humaines et financières à la disposition de l'Ombudsman pour les droits de l'homme pour que cette institution puisse effectivement accomplir toutes les missions qui lui ont été confiées en matière de lutte contre la discrimination raciale.

L'ECRI appelle les autorités à déployer tous les efforts nécessaires pour juger tous les responsables de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocides commis pendant la guerre. Elle recommande également aux autorités de renforcer leurs efforts pour assurer la diversité du système de justice pénale.

L'ECRI exhorte les dirigeants politiques de tous rangs à mettre fin à la spirale des discours intolérants et nationalistes. Elle appelle les autorités de Bosnie-Herzégovine à prendre des mesures visant spécifiquement les propos politiques qui aggravent les tensions ethniques.

L'ECRI appelle les autorités à prendre une série de mesures visant à combattre la discrimination raciale et la ségrégation dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la santé.

L'ECRI exhorte les autorités à mener à bien, à titre prioritaire, le travail visant à résoudre tous les cas restants qui relèvent du système de « deux écoles sous un même toit ». Les autorités devraient notamment veiller non seulement à ce que ces écoles soient réunifiées sur le plan administratif, mais aussi à ce que les élèves suivent leurs cours ensemble dans les tous les cas possibles.*

L'ECRI exhorte les autorités à mettre fin aux cas de discrimination ethnique en matière de droits à la retraite et à prendre toutes les mesures législatives nécessaires pour veiller à ce que de tels cas ne se reproduisent plus.*

L'ECRI recommande aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour lever les obstacles au retour encore existants et à cette fin, leur recommande de prendre une série de mesures visant à mettre fin à toute discrimination à l'encontre de personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et qui se trouvent aujourd'hui en situation de minorité. Elle encourage les autorités à adopter le plus tôt possible la Stratégie révisée pour la mise en œuvre de l'annexe VII de l'Accord de paix de Dayton.

L'ECRI recommande aux autorités de prendre une série de mesures pour combattre le racisme et la discrimination raciale auxquels sont confrontés les Roms dans tous les domaines de la vie courante. Elle les invite également à évaluer en détail l'impact des mesures prises dans le cadre des Plans d'action pour les Roms, afin de corriger toute lacune et de veiller à la mise en commun des bonnes pratiques.

L'ECRI recommande aux autorités de prendre une série de mesures pour combattre toute discrimination à l'encontre des demandeurs d'asile et les réfugiés.

L'ECRI invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à toute pratique de profilage racial. Elle les encourage à envisager la création d'un organisme indépendant chargé d'enquêter sur les allégations de mauvais traitement par des membres de la police et à renforcer leurs efforts pour assurer la diversité ethnique des forces de police. L'ECRI recommande vivement de mener des enquêtes promptes et détaillées sur tous les incidents pouvant constituer des violences racistes, afin de veiller à ce que les auteurs d'infractions pénales soient traduits en justice.

L'ECRI invite les autorités à trouver des moyens de mesurer la situation actuelle des groupes minoritaires dans différents domaines de la vie courante, notamment en vue du prochain recensement. Elle souligne à cet égard que la collecte de telles données doit être menée dans le respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'identification volontaire.

L'ECRI exhorte les autorités à veiller à ce que toutes les personnes relevant de la juridiction de la Bosnie-Herzégovine bénéficient non seulement en droit, mais aussi dans les faits de tous les droits prévus par la loi, quelles que soient leurs origines ethniques. L'ECRI appelle les autorités et l'ensemble des responsables politiques à rechercher des solutions favorables aux intérêts à long terme de tous les habitants de Bosnie-Herzégovine, sur la base de la reconnaissance de la citoyenneté démocratique de tous.

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques

Instruments juridiques internationaux

1. La Bosnie est partie au Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans son premier rapport sur la Bosnie-Herzégovine, l'ECRI a recommandé au pays de ratifier la Charte sociale européenne (révisée), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, la Convention européenne sur la nationalité et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
2. L'ECRI se félicite que depuis son premier rapport, la Bosnie-Herzégovine ait ratifié un certain nombre d'instruments internationaux susceptibles d'avoir une influence importante sur la lutte contre le racisme et les formes d'intolérance qui y sont associées, dont notamment la Charte sociale européenne (révisée), la Convention européenne sur la nationalité, la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe par le biais de systèmes informatiques et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires¹. La Bosnie-Herzégovine n'a toutefois pas encore ratifié la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. L'ECRI souligne que cet instrument, en aidant à lever les obstacles à la pleine participation de tous à la vie sociale, peut fortement contribuer à la lutte contre le racisme et contre les formes d'intolérance qui lui sont associées.
3. Dans son premier rapport, l'ECRI a également recommandé à la Bosnie-Herzégovine de faire la déclaration prévue à l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, autorisant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale à recevoir et à examiner des communications de particuliers ou de groupes de personnes alléguant des violations par l'État d'un ou plusieurs droits garantis par la Convention. Cette initiative n'a pas encore été prise ; l'ECRI a toutefois reçu certaines indications selon lesquelles les autorités seraient prêtes à examiner la possibilité de faire une telle démarche. L'ECRI note que la Bosnie-Herzégovine, en ratifiant le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, a déjà donné à toutes les personnes relevant de sa juridiction la possibilité de dénoncer des discriminations au niveau international. Selon l'ECRI, formuler la déclaration prévue à l'article 14 devrait être considéré comme une mesure complémentaire ne posant aucune difficulté majeure sur le plan juridique ou pratique.
4. L'ECRI recommande à nouveau à la Bosnie-Herzégovine de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et de faire la déclaration prévue à l'article 14 de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, afin d'autoriser le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale à recevoir et à examiner des communications individuelles.

¹ Les dates d'entrée en vigueur de ces instruments en Bosnie-Herzégovine sont les suivantes : Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques : 1^{er} septembre 2006 ; Charte sociale européenne (révisée) : 1^{er} décembre 2008 ; Convention européenne sur la nationalité : 1^{er} février 2009. La Bosnie-Herzégovine a ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires le 21 septembre 2010 et celle-ci entrera en vigueur à l'égard de la Bosnie-Herzégovine le 1^{er} janvier 2011.

Droit constitutionnel et dispositions électorales au niveau de l'État

5. Comme l'a relevé l'ECRI dans son premier rapport, la Constitution de Bosnie-Herzégovine – qui a été adoptée sous forme d'annexe IV aux Accords de paix de Dayton (conclus en 1995 et qui ont mis fin à la guerre) – désigne les personnes d'origine bosniaque, croate et serbe comme peuples constituants de Bosnie-Herzégovine (ainsi que les « autres »). Conformément à la décision de la Cour constitutionnelle, les personnes d'origine bosniaque, croate ou serbe doivent être considérées comme peuples constituants sur tout le territoire de l'État de Bosnie-Herzégovine, indépendamment de l'Entité dans laquelle elles résident². Divers arrangements mis en place tant par la Constitution de l'État que par celles des Entités ainsi qu'en vertu de la loi spécifient les nombres de sièges au Parlement auxquels ont droit différents groupes ethniques. Par ailleurs, certaines dispositions régissant d'autres postes qui impliquent l'exercice de l'autorité publique (dont par exemple la Présidence de l'État ou les postes d'Ombudsman) mettent en place des mécanismes, basés sur l'ethnicité, de partage du pouvoir entre les trois peuples constituants. La participation des « autres » dans ces institutions est parfois, mais pas toujours prévue. L'impact pratique de ces dispositions est examiné de manière plus approfondie ailleurs dans le présent rapport³.
6. L'ECRI a jugé dans son premier rapport qu'il convenait de rectifier les dispositions constitutionnelles, à caractère discriminatoire, qui réservent certains postes publics aux membres de groupes ethniques définis. Elle a encouragé les autorités du pays à promouvoir le débat public sur une réforme constitutionnelle au niveau de l'État et à assurer la participation de toutes les composantes de la société à ce débat, afin de veiller à ce que les dispositions constitutionnelles permettent la participation de tous à la vie publique et n'aient de répercussions discriminatoires sur aucun groupe minoritaire.
7. Le débat sur les réformes constitutionnelles envisageables s'est poursuivi depuis l'adoption du premier rapport de l'ECRI. Entre-temps, la Cour européenne des droits de l'homme a été appelée à examiner les requêtes déposées par deux ressortissants de Bosnie-Herzégovine, l'un rom et l'autre juif, qui se plaignaient de ne pouvoir se présenter aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence de l'État. Cette interdiction découlait des dispositions de droit constitutionnel et électoral concernant l'élection, au suffrage direct, de la présidence collégiale de l'État, et l'élection au suffrage indirect – à travers les parlements des Entités – des membres de la Chambre des peuples au niveau de l'État. Dans les deux cas, la candidature de certaines personnes est écartée pour des motifs ethniques : les électeurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ne peuvent élire à ces fonctions que des Bosniaques et des Croates (à l'exclusion des Serbes et des « autres ») et ceux de la Republika Srpska ne peuvent y élire que des Serbes (à l'exclusion des Bosniaques, des Croates et des « autres »). Ainsi, toutes les personnes qui ne s'identifient pas à un seul peuple constituant ou qui, appartenant à un peuple constituant, ne vivent pas dans l'Entité où ce peuple est plus nombreux sont dans l'impossibilité de se présenter aux élections en question. En décembre 2009, la Cour a jugé que bien que ces restrictions ethniques aient obéi à un objectif légitime de maintien de la paix lors de leur adoption en 1995, dans le cadre des dispositions sur la répartition des pouvoirs de l'Accord de paix de Dayton, leur maintien à l'heure actuelle ne pouvait plus

² Décision partielle de la Cour constitutionnelle en date du 30 juin et 1^{er} juillet 2000, U 5/ 98 III

³ Voir notamment ci-dessus et Titre X – La nécessaire reconnaissance d'une véritable citoyenneté démocratique bosnienne

être considéré comme proportionné à cet objectif. Elle a conclu que l'inéligibilité des requérants portait atteinte à l'interdiction de discrimination⁴.

8. L'ECRI regrette vivement que le groupe de travail créé en Bosnie-Herzégovine en mars 2010 à la suite de cet arrêt, avec pour mission de rédiger des amendements constitutionnels et autres mettant un terme aux violations constatées, n'ait pu parvenir à un accord permettant l'entrée en vigueur des amendements avant les prochaines élections à la présidence et à la Chambre des peuples, prévues pour octobre 2010. Les Roms, les Juifs, les personnes appartenant à d'autres minorités nationales et les personnes qui ne s'identifient pas à un peuple constituant ou à une minorité nationale continueront par conséquent de subir des atteintes à leur droit de ne pas faire l'objet de discriminations ethniques. L'ECRI convient que plusieurs intérêts importants, complexes et entremêlés sont ici en jeu, liés d'une part au droit de chacun à participer à la vie publique indépendamment de son identification à un peuple constituant et de son lieu de résidence en Bosnie-Herzégovine et d'autre part à la volonté des différents peuples constituants d'exercer une influence égale sur la marche des affaires publiques. Bien que ces différents intérêts soient difficiles à équilibrer, l'ECRI constate qu'ils ne sont pas inconnus des dirigeants politiques du pays ; de plus, de nombreuses propositions de réformes constitutionnelles visant à résoudre ces problèmes ont déjà été avancées au fil des années. L'ECRI souligne la nécessité de se conformer à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme et de passer rapidement à un système dans lequel les droits électoraux ne connaissent aucune restriction fondée sur l'origine ethnique.

9. L'ECRI exhorte les autorités à aligner la Constitution de Bosnie-Herzégovine et la législation électorale sur les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, et tout particulièrement à ne pas laisser perdurer les atteintes à l'interdiction de la discrimination ethnique. L'ECRI invite tous les acteurs concernés, à travers une démarche constructive, à rechercher un terrain commun pour fonder un système électoral viable sur le long terme et qui, tout en assurant la pleine égalité des membres des trois peuples constituants, ne réduise pas la représentation à une affaire principalement ou uniquement liée à l'appartenance ethnique mais permette à tous les membres de la société de participer pleinement au processus électoral.

Dispositions régissant la représentation politique des personnes appartenant à des minorités nationales⁵

10. Dans son premier rapport, l'ECRI a invité les autorités de Bosnie-Herzégovine à garantir l'existence de mécanismes assurant la représentation politique effective des minorités nationales à tous les niveaux et à permettre aux membres de minorités d'élire leurs représentants lors des élections locales d'octobre 2004. L'ECRI note avec regret que les amendements nécessaires sont entrés en vigueur trop tard pour que les minorités nationales puissent élire leurs représentants lors de ces élections. En 2008, la loi électorale de Bosnie-Herzégovine a été de nouveau modifiée⁶ pour prévoir de nouvelles règles concernant l'élection de candidats ne s'identifiant pas à l'un des trois peuples constituants. Deux systèmes électoraux parallèles s'appliquent depuis aux scrutins municipaux : un système proportionnel pour les candidats issus de la population générale et un système majoritaire uninominal destiné à pourvoir les

⁴ Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine, requêtes n° 27996/06 et 34836/06, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (GC), 22 décembre 2009.

⁵ Outre le domaine du droit électoral (examiné ci-après), la situation des personnes appartenant à des minorités nationales est abordée ailleurs dans ce rapport : voir plus loin, « Populations vulnérables – Minorités nationales ».

⁶ Article 64 de la loi portant modification de la loi électorale ; la disposition modifiée est l'article 13.14.

sièges réservés aux candidats des minorités. Conformément aux nouvelles règles, une minorité nationale a droit à un représentant au conseil municipal concerné lorsqu'elle constitue plus de 3 % de l'électorat local, sur la base des chiffres du dernier recensement (1991).

11. L'ECRI salue l'adoption de ces mesures, qui devraient renforcer la participation directe des groupes minoritaires à la vie publique. Elle constate cependant que le seuil de 3 % n'est atteint que dans de rares municipalités, préoccupation également exprimée par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁷. Les représentants des minorités nationales déplorent en outre les difficultés qu'ils ont rencontrées pour se présenter comme candidats de minorités aux élections municipales de 2008, même lorsque le seuil était atteint : les informations fournies par la Commission électorale sur les conditions d'enregistrement des candidats minoritaires n'étaient pas claires, les documents électoraux officiels ne présentaient pas les représentants des minorités comme tels mais comme de simples candidats indépendants et les bulletins de vote pouvaient prêter à confusion. Les représentants des minorités nationales soulignent également qu'il leur est toujours impossible de se présenter aux élections à la présidence et à la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine et qu'ils ont peu de chances de peser sur les discussions à ce sujet, puisqu'aucun d'entre eux n'a été nommé membre du comité chargé d'élaborer des réformes constitutionnelles et législatives en réponse à l'arrêt *Sejdić et Finci*.
12. L'ECRI recommande aux autorités de Bosnie-Herzégovine d'examiner d'une part les conséquences pratiques du seuil de 3 % de l'électorat à partir duquel les minorités ont droit à un siège dans les conseils municipaux, et d'autre part les problèmes concrets rencontrés par les représentants des minorités nationales dans l'exercice de leurs droits électoraux au niveau municipal. Elle invite les autorités à prendre toutes les mesures voulues, y compris sur le plan législatif si nécessaire, pour assurer aux minorités nationales un droit réel et effectif de représentation dans les instances élues au niveau local.
13. L'ECRI recommande aux autorités de prendre toutes les mesures voulues pour veiller à ce que les représentants des minorités nationales puissent participer directement non seulement au débat public, mais aussi aux discussions officielles sur les modifications à apporter à la Constitution de l'État et à la législation électorale.

Dispositions pénales contre le racisme et la discrimination raciale⁸

- Teneur des dispositions existantes

14. Dans son premier rapport, l'ECRI a pris note des dispositions du Code pénal de Bosnie-Herzégovine interdisant aux agents publics d'exercer une discrimination, de restreindre les droits linguistiques des citoyens dans leurs rapports avec les autorités et de faire obstacle au retour de réfugiés ou de personnes déplacées. Elle a aussi relevé que les codes pénaux adoptés au niveau des Entités interdisaient la discrimination exercée par tout individu, l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse, la restriction du droit à utiliser sa langue ou son alphabet et le fait de s'opposer aux retours. L'ECRI a attiré l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 7 relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, qui présente l'ensemble

⁷ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième Avis sur la Bosnie-Herzégovine, 27 avril 2009, ACFC/OP/II(2008)005, paragraphe 197.

⁸ Conformément aux définitions figurant dans la Recommandation n° 7 relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, toute mention de ces phénomènes englobe des motifs tels que la « race », la couleur de peau, la langue, la religion, la nationalité et l'origine ethnique ou nationale.

des dispositions pénales qui devraient selon elle figurer dans toute législation nationale efficace dans ce domaine. Elle a recommandé aux autorités de Bosnie-Herzégovine de contrôler l'efficacité des dispositions pénales nationales contre le racisme et la discrimination raciale et de les compléter en tenant compte de la Recommandation de politique générale n° 7. Elle a enfin préconisé que la loi érige explicitement le mobile raciste en circonstance aggravante pour toutes les infractions. L'ECRI relève que des dispositions similaires à celles détaillées ci-dessus figurent également dans le Code pénal de Brčko.

15. Depuis lors, les autorités ont achevé l'élaboration d'un projet de loi portant interdiction des organisations fascistes et néo-fascistes en Bosnie-Herzégovine. Cependant, ce projet élaboré en 2010 n'a pas rencontré de soutien suffisant au Parlement et n'a pas été adopté. D'après les autorités, de nouvelles législations pénales contre la cybercriminalité et contre la négation de l'Holocauste pourraient être rédigées en 2010. L'ECRI croit comprendre qu'un projet de loi révisé interdisant toutes les organisations fascistes et néo-fascistes et l'utilisation de leurs symboles en Bosnie-Herzégovine a été approuvé par le Conseil des ministres en mars 2010 et transmis au Parlement, où il est toujours pendant. Des modifications du Code pénal de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont également été proposées en 2009 pour renforcer les dispositions contre les crimes de haine, le discours de haine et la discrimination ; cependant, l'ECRI n'a pas reçu d'informations selon lesquelles elles auraient été adoptées, ni quant aux éléments supplémentaires qu'elles contiendraient⁹. Aucun autre changement pertinent du droit pénal au niveau de l'État et des Entités n'a été signalé.

16. L'ECRI recommande à nouveau que la loi érige explicitement le mobile raciste en circonstance aggravante pour toutes les infractions. Elle encourage en outre les autorités concernées à adopter le plus rapidement possible une loi interdisant les organisations fascistes et néo-fascistes et leurs symboles et à mener à bien les travaux législatifs déjà en cours pour renforcer les dispositions contre les crimes de haine, les discours haineux, la discrimination, la cybercriminalité et la négation de l'Holocauste.

17. L'ECRI recommande vivement aux autorités d'examiner régulièrement l'efficacité des dispositions pénales contre le racisme et la discrimination raciale et à compléter le cas échéant ces dispositions pour assurer une véritable protection contre ces phénomènes, en tenant compte de sa Recommandation de politique générale n° 7.

- *Application de ces dispositions*

18. Dans son premier rapport, l'ECRI a exhorté les autorités à améliorer la mise en œuvre des dispositions pénales existantes contre le racisme et la discrimination raciale. Elle a souligné qu'il fallait offrir à toutes les personnes intervenant dans le système de justice pénale une formation approfondie sur les dispositions en question et les sensibiliser à la nécessité de prendre au sérieux les actes à caractère raciste et d'en poursuivre les auteurs.

⁹ A cet égard l'ECRI rappelle le paragraphe 18 de sa Recommandation de politique générale n° 7 selon laquelle, outre le fait de pénaliser l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, la loi doit ériger en infraction pénale les injures ou la diffamation publiques, ou les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique ; l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes ; la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre ; et plusieurs autres infractions.

19. Selon les autorités, la Cour de Bosnie-Herzégovine n'a jamais traité d'affaire portant sur les infractions prévues par les articles 145 et 146 du Code pénal de Bosnie-Herzégovine, qui interdisent respectivement la discrimination raciale par des agents de la fonction publique et le fait de s'opposer au retour de réfugiés ou de personnes déplacées¹⁰. Entre 2005 et 2007, 34 affaires ont été enregistrées en lien avec les dispositions pertinentes du Code pénal de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, notamment en vertu de l'article 163, qui interdit l'incitation à la haine, à la discorde ou à l'hostilité pour des motifs raciaux ou religieux (à travers par exemple des graffitis sur des édifices religieux¹¹). Entre 2005 et 2008, une seule affaire a été enregistrée portant sur une violation des dispositions pertinentes du Code pénal de la Republika Srpska¹².
20. L'ECRI prend note de ces chiffres et salue les efforts déployés par les autorités pour les recueillir. Elle s'inquiète cependant des récits selon lesquels de nombreux cas de racisme ou de discrimination raciale signalés à la police ne dépassent pas le stade de l'enquête préliminaire, notamment en raison d'une mauvaise compréhension des éléments et des indicateurs qui caractérisent une manifestation de haine. Elle est également préoccupée par des allégations selon lesquelles la clôture des enquêtes sur de telles affaires serait parfois motivée par des considérations politiques. L'ECRI souligne une fois de plus la nécessité de veiller à ce que tous les acteurs du système de justice pénale connaissent parfaitement les dispositions contre le racisme et la discrimination raciale, afin que ces dispositions soient dûment appliquées dans la pratique. Elle souligne également que le fait de prévoir expressément en droit pénal que le caractère raciste d'une infraction constitue une circonstance aggravante spécifique, quelle que soit l'infraction, permettrait d'imposer des peines plus lourdes dans de tels cas, même lorsqu'ils n'entrent pas dans la définition spécifique des infractions racistes prévue par les différents codes pénaux.
21. L'ECRI exhorte à nouveau les autorités de Bosnie-Herzégovine à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application pleine et effective des dispositions de droit pénal relatives au racisme et à la discrimination raciale. Elle réitère sa recommandation selon laquelle toutes les personnes intervenant dans le système de justice pénale – membres des forces de police, du parquet et du corps judiciaire – devraient recevoir une formation approfondie sur la teneur des dispositions pertinentes. Les avocats devraient également bénéficier de pareille formation. Elle rappelle enfin l'importance d'attirer l'attention des agents publics sur la nécessité de prendre au sérieux les actes de racisme et de discrimination raciale et de traduire leurs auteurs en justice.
22. L'ECRI encourage les autorités à poursuivre et à renforcer leurs efforts pour recueillir des données concernant l'application des dispositions de droit pénal dans ce domaine afin de pouvoir en évaluer l'efficacité ; ces données devraient couvrir toutes les étapes de la procédure pénale, du dépôt de la plainte jusqu'à l'issue de l'affaire.

Crimes de guerre

23. Les procès pour crimes de guerre peuvent se tenir à différents niveaux en Bosnie-Herzégovine, de la Cour de Bosnie-Herzégovine aux tribunaux de cantons et de district. Dans son premier rapport, l'ECRI a appelé les autorités à déployer tous les efforts nécessaires pour traduire en justice tous les responsables de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocides commis pendant la guerre, dans l'intérêt des victimes et de leurs familles, mais

¹⁰ CERD/C/BIH/7-8, 25 août 2008, paragraphe 98.

¹¹ CERD/C/BIH/7-8, 25 août 2008, paragraphes 132 et 136.

¹² CERD/C/BIH/7-8, 25 août 2008, paragraphe 175.

aussi pour ouvrir la voie à la réconciliation dans une société toujours divisée. Dans le même temps, l'ECRI a appelé les autorités de Bosnie-Herzégovine à accorder le soutien matériel et politique nécessaire à la création d'une Commission pour la vérité et la réconciliation.

24. L'ECRI note avec regret que le projet de création d'une Commission pour la vérité et la réconciliation semble abandonné. Tout en reconnaissant qu'il puisse paraître inhabituel qu'une telle commission coexiste avec des efforts concertés visant à poursuivre tous les criminels de guerre, l'ECRI souligne que la Bosnie-Herzégovine a besoin de surmonter pleinement son passé récent. Une telle instance aurait pu contribuer à ce processus en offrant un forum où aborder franchement des sujets douloureux, sous différents angles, afin de trouver un terrain commun à partir duquel avancer à nouveau ensemble. Comme relevé ailleurs dans le présent rapport, ce type d'approche fait plus figure d'exception que de règle actuellement en Bosnie-Herzégovine. Cela complique encore la construction d'une société dont tous les membres seraient reconnus aptes à apporter une contribution positive, indépendamment de leur origine ou de leur lieu de résidence¹³.
25. Depuis le rapport de l'ECRI, la Cour de Bosnie-Herzégovine s'est dotée d'une chambre spécialisée dans les crimes de guerre. La Chambre et le département spécial pour les crimes de guerre au sein du parquet de Bosnie-Herzégovine, travailleraient avec diligence et dans le respect des normes internationales pertinentes ; selon les autorités, au mois d'août 2008, la Chambre avait émis 89 ordonnances d'ouverture d'enquête et 27 actes d'accusation, et prononcé 8 arrêts de première instance (6 condamnations et 2 acquittements) et 6 arrêts en appel (5 condamnations et un acquittement¹⁴). En décembre 2008, le Conseil des ministres a adopté une Stratégie nationale sur les crimes de guerre afin de développer une approche systématique pour répondre à l'important volume d'affaires de ce type existant dans le pays. L'ECRI salue l'adoption de cette stratégie, tout en notant que sa mise en œuvre pratique semble avoir peu progressé à ce jour, en partie semble-t-il à cause de difficultés budgétaires. Divers obstacles à la poursuite des criminels de guerre sont toujours signalés, tels que la coexistence de codes pénaux différents au niveau de l'État et des Entités, la nécessité d'améliorer la coopération entre les procureurs et la police et entre les forces de police des Entités ainsi qu'un nombre insuffisant de procureurs au niveau des cantons et du district de Brčko, procureurs qui ne sont en outre pas assez spécialisés. L'incapacité à assurer correctement la protection des témoins entrave elle aussi sérieusement les efforts pour établir la culpabilité des criminels de guerre : les témoins restent exposés au harcèlement, aux intimidations et aux menaces et les victimes souhaitant témoigner bénéficient rarement d'un soutien adéquat¹⁵. L'ECRI souligne la nécessité de mobiliser suffisamment de ressources humaines et financières pour que les efforts visant à poursuivre tous les criminels de guerre puissent porter leurs fruits. Elle note que les procès pour crimes de guerre suscitent toujours une importante couverture médiatique, souvent très polarisée. Outre l'exigence de justice, la Bosnie-Herzégovine a choisi la poursuite des criminels de guerre comme le principal moyen de faire la lumière sur le passé et de laisser place à la réconciliation ; dans ce contexte, il est de la plus haute importance de garantir l'efficacité des poursuites.

¹³ Voir plus loin, « Nécessité d'une véritable reconnaissance de la citoyenneté démocratique bosniaque ».

¹⁴ CERD/C/BIH/7-8, 25 août 2008, paragraphe 105.

¹⁵ OSCE, Witness Protection and Support in BiH Domestic War Crimes Trials: Obstacles and recommendations a year after adoption of the National Strategy for War Crimes Processing, janvier 2010.

26. L'ECRI appelle à nouveau les autorités à déployer tous les efforts nécessaires pour juger tous les responsables de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocides commis pendant la guerre, dans l'intérêt des victimes et de leurs familles et pour ouvrir la voie à la réconciliation dans une société toujours divisée. Elle engage vivement les autorités à appliquer pleinement les mesures déjà prises pour assurer l'efficacité des poursuites, notamment en veillant à mobiliser suffisamment de ressources humaines et financières.
27. L'ECRI appelle les autorités à relancer le débat public sur les moyens pouvant mener à une véritable réconciliation, que soit par le biais d'une commission formelle ou d'autres moyens appropriés.

Loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination¹⁶

28. Dans son premier rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités de Bosnie-Herzégovine d'envisager l'adoption d'une législation civile et administrative complète contre la discrimination raciale.
29. Le 23 juillet 2009, l'Assemblée parlementaire a adopté la loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination, entrée en vigueur le 6 août 2009. La loi comporte une longue liste, non exhaustive, de motifs de discrimination : « race », couleur de la peau, langue, religion, appartenance ethnique, origine nationale ou sociale, appartenance à une minorité nationale, convictions politiques ou autres, fortune, adhésion à un syndicat ou à toute autre association, niveau d'études, statut social, sexe, orientation ou expression sexuelle et toute autre circonstance. Elle couvre également de nombreux secteurs (emploi, appartenance à des organisations professionnelles, éducation, formation, logement, santé, protection sociale, biens et services). La loi définit la discrimination directe et indirecte ainsi que d'autres formes de discrimination comme le harcèlement (par une ou plusieurs personnes), la ségrégation et le fait d'ordonner une discrimination ou d'y inciter. Elle s'applique aux actions de toutes les instances publiques au niveau de l'État, des Entités, des cantons et du district de Brčko, aux instances municipales, aux personnes morales exerçant une autorité publique et aux actions de l'ensemble des personnes physiques ou morales.
30. La loi n'exclut pas le maintien ou l'adoption de mesures temporaires spéciales visant à éviter ou à compenser les désavantages subis par des personnes en raison des motifs couverts. Cependant, elle comporte également une longue liste d'exceptions au principe de l'égalité de traitement, en sus de l'exception générale concernant les différences de traitement justifiées par des considérations raisonnables et objectives. Les groupes religieux, en particulier, échappent largement à l'obligation d'égalité de traitement, en particulier dans le domaine de l'emploi.
31. La loi décrit en détail les diverses formes de recours juridiques à la disposition des victimes de discrimination et autorise les tribunaux à ordonner des mesures de protection temporaires. Elle prévoit en outre le renversement de la charge de la preuve, l'intervention de tierces parties, le dépôt de plaintes collectives et la protection des plaignants et des témoins contre les représailles. Les atteintes à la loi sont définies comme des infractions mineures ne pouvant entraîner que des amendes. Les amendes encourues sont plus fortes pour les personnes physiques ou morales qui exercent une discrimination en ne donnant pas suite à une demande ou à une recommandation de l'Ombudsman ou d'un tribunal¹⁷. Des

¹⁶ Nous traiterons plus loin d'autres dispositions de droit civil plus spécifiques concernant la discrimination dans le domaine de l'emploi.

¹⁷ Voir plus loin, « Institutions de lutte contre la discrimination », concernant le rôle de l'Ombudsman pour les droits de l'homme dans l'application de la loi.

amendes sont également prévues lorsqu'une personne se trouve victime de discrimination pour avoir, précisément, pris part à des poursuites pour discrimination.

32. L'ECRI se félicite de l'adoption de la loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination, relevant également que selon les informations fournies par les autorités cette loi a également servi de base à l'adoption par la suite de la loi contre la violence pendant les manifestations sportives ainsi qu'à des amendements à la loi sur la fonction publique qui garantissent un meilleur niveau de protection contre la discrimination et le harcèlement par plusieurs personnes. L'ECRI relève avec un intérêt particulier le large éventail de motifs de discrimination, de secteurs d'activité et d'acteurs explicitement couverts. Elle est cependant préoccupée par l'importante liste d'exceptions au principe de l'égalité de traitement prévue par la loi. L'ECRI souligne que nul ne devrait se voir interdire un emploi pour des motifs religieux, à moins que sa confession ne présente une incompatibilité directe et avérée avec les fonctions exercées. Compte tenu du libellé actuel, assez large, l'ECRI craint que la loi ne laisse la voie libre à des abus dans ce domaine, point d'autant plus préoccupant dans un pays où l'origine ethnique est souvent perçue comme coïncidant avec les convictions religieuses. L'ECRI estime en outre que la loi pourrait être renforcée par des éléments supplémentaires tirés de sa Recommandation de politique n° 7 relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, en précisant davantage les éléments de l'obligation faite aux pouvoirs publics de promouvoir l'égalité et en obligeant ceux-ci à veiller au respect de la non-discrimination dans les achats publics. Enfin, bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer en profondeur l'impact de la nouvelle loi, les Ombudsmen ont signalé une augmentation des affaires de discrimination depuis l'entrée en vigueur de la loi, concernant avant tout des discriminations fondées sur l'origine nationale et sur le sexe. Dans le même temps, l'ECRI a recueilli des témoignages selon lesquels ni les juges et les procureurs ni les avocats ne connaîtraient encore assez la loi pour pouvoir l'appliquer en confiance.
33. L'ECRI engage vivement les autorités de Bosnie-Herzégovine à offrir rapidement aux juges et aux procureurs une formation initiale et continue concernant la loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination et, plus généralement, les questions de discrimination raciale. Elle préconise également de fournir aux avocats une formation sur la loi et, plus généralement, sur les questions de discrimination raciale. Elle souligne que conformément à la définition de la discrimination directe et indirecte énoncée dans sa Recommandation de politique générale n° 7, cette formation devrait couvrir des motifs tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité et l'origine ethnique ou nationale.
34. L'ECRI recommande aux autorités d'examiner régulièrement l'impact de la loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination dans la pratique, et notamment l'efficacité des recours en cas de discrimination ethnique et religieuse, et de modifier la loi, le cas échéant, pour veiller à ce qu'elle offre une protection réelle et effective contre toutes les formes de discrimination raciale. L'ECRI invite les autorités à envisager de réviser la loi pour y ajouter des éléments tirés de sa Recommandation de politique générale n° 7, en précisant davantage les éléments de l'obligation faite aux pouvoirs publics de promouvoir l'égalité et en obligeant ceux-ci à veiller au respect de la non-discrimination dans les achats publics.
35. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures pour sensibiliser le public à l'existence de la loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination.

Administration de la justice

36. Dans son premier rapport, l'ECRI a constaté une difficulté à recruter des juges parmi les peuples constituants sous-représentés, notamment dans les zones où la pérennité du retour des groupes minoritaires n'est pas encore assurée. Des informations faisaient état d'un manque d'indépendance et d'impartialité de la part des juges, et notamment de traitements de faveur fondés sur l'origine ethnique ou sur l'appartenance à des partis politiques définis sur des critères ethniques. Il a également été signalé à l'ECRI que la composition mono-ethnique des tribunaux dans de nombreuses municipalités sapait la confiance des personnes ne s'identifiant pas à ce groupe ethnique envers le système judiciaire. Les autorités expliquent que les efforts entrepris jusqu'ici pour diversifier le corps judiciaire, notamment en recrutant des membres des peuples constituants sous-représentés, se sont heurtés dans certains cas à un manque de candidatures.
37. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer leurs efforts pour assurer la diversité du système de justice pénale dans tout le pays et pour accroître la confiance du public dans la capacité du système judiciaire à travailler de façon indépendante et impartiale, quelle que soit la composition ethnique du tribunal.

Institutions de lutte contre la discrimination

- *Ombudsman (Médiateur) pour les droits de l'homme*

38. Dans son premier rapport, l'ECRI a fortement encouragé les autorités à mettre en place un organisme spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (y compris ethnique et religieuse), organisme susceptible d'être chargé de contrôler l'application d'une éventuelle législation anti-discrimination. En 2006, des amendements à la loi sur l'Ombudsman de Bosnie-Herzégovine ont permis de remplacer les trois institutions existantes (deux Ombudsmans pour les Entités et un pour l'État) par une institution unique, au niveau de l'État, dont les membres ont été élus en 2008. Malgré d'importants retards, toute la législation nécessaire au niveau des Entités pour entériner la suppression des deux anciennes institutions et le transfert de leurs compétences à l'Ombudsman de l'État est maintenant en vigueur. Les autorités ont en outre indiqué que les institutions des Entités ont désormais été dissoutes et leurs responsabilités transférées au niveau de l'État.
39. La nouvelle loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination, présentée ci-dessus, fait de l'Ombudsman la principale institution compétente dans ce domaine. Dans la limite de ses attributions, l'Ombudsman peut recevoir des plaintes individuelles et collectives relatives à des discriminations, fournir des informations aux victimes, rejeter une plainte ou refuser l'ouverture d'une enquête, proposer une médiation, recueillir et analyser des statistiques sur les cas de discrimination, présenter des rapports aux différents parlements de Bosnie-Herzégovine, informer le public sur les affaires de discrimination, lancer des études, émettre des avis et des recommandations dans l'optique de prévenir toute discrimination, ouvrir des procédures judiciaires et y participer, passer en revue la législation et donner des conseils à ce sujet, mener des actions de sensibilisation sur les thèmes liés à la discrimination et améliorer les politiques et les pratiques en faveur de l'égalité de traitement. L'Ombudsman est tenu de consacrer une ligne budgétaire spécifique à la création et au fonctionnement d'un service exclusivement consacré aux questions de discrimination. Parallèlement, la loi prévoit une base de données centralisée à ce sujet, dont la gestion est confiée au ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés. Les institutions publiques compétentes doivent garder trace de tous les cas de discrimination signalés et transmettre ces données au ministère, qui fait rapport de ces statistiques au Conseil des ministres et, à travers lui, au Parlement.

40. L'ECRI constate que l'Ombudsman pour les droits de l'homme s'est vu confier un rôle crucial dans la lutte contre la discrimination raciale et contre les autres formes de discrimination. Elle souligne que de telles responsabilités doivent s'accompagner de ressources suffisantes pour que l'Ombudsman puisse mener sa mission à bien. Enfin, pour que cette institution puisse réellement lutter contre la discrimination, il est essentiel que ses décisions soient dûment et promptement appliquées par toutes les parties concernées.
41. L'ECRI recommande vivement aux autorités de mettre suffisamment de ressources humaines et financières à la disposition de l'Ombudsman pour les droits de l'homme pour que cette institution puisse effectivement accomplir toutes les missions qui lui ont été confiées en matière de lutte contre la discrimination raciale.
42. Elle recommande en outre aux autorités de Bosnie-Herzégovine de prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que toutes les décisions de l'Ombudsman pour les droits de l'homme soient suivies d'effet.

II. Racisme dans le discours public

Exploitation du nationalisme en politique

43. Dans son premier rapport, l'ECRI a souligné que les partis politiques devaient résister à la tentation d'employer une rhétorique de nature à aggraver les clivages ethniques et a appelé les autorités à prendre des mesures visant spécifiquement les propos politiques qui alimentent l'hostilité entre ethnies.
44. L'ECRI reste profondément préoccupée par le fait que les partis politiques utilisent toujours des arguments nationalistes, alimentant les clivages entre les différents peuples et groupes ethniques qui vivent en Bosnie-Herzégovine. Depuis son rapport précédent, la tendance des responsables politiques à définir leurs plates-formes en termes ethniques semble s'être accentuée, chacun se présentant comme le seul véritable défenseur des intérêts du peuple constituant concerné tout en stigmatisant les autres peuples et en les rendant responsables de tous les problèmes auxquels se heurte la défense de ces intérêts. Au cours des dernières années, des responsables politiques haut placés ont par exemple nié publiquement des crimes contre l'humanité reconnus par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, projeté de rendre visite à des individus condamnés pour crimes de guerre dans des pays voisins, érigé bien en vue des symboles d'un peuple constituant dans des lieux où ils ne pouvaient qu'offenser les personnes appartenant à d'autres groupes et affirmé qu'ils n'accepteraient pas d'être jugés par un magistrat appartenant à un autre peuple que le leur. Comme le soulignent les représentants de la société civile, de telles attitudes nuisent doublement aux citoyens : d'une part, les problèmes concrets qui touchent toute la société, comme le chômage et la pauvreté, sont éclipsés en période de campagne électorale au profit de cette rhétorique du « eux contre nous » et restent non résolus ; d'autre part, l'escalade dans la recherche de boucs émissaires banalise de plus en plus les discours nationalistes virulents.
45. L'ECRI craint fortement que ce type de discours, adopté non seulement par des partis marginaux mais aussi, de plus en plus souvent ces dernières années, par certains des principaux partis au pouvoir, n'entrave l'intégration des différents groupes ethniques et religieux qui composent la société de Bosnie-Herzégovine. Elle trouve particulièrement consternant que les responsables politiques de haut rang non seulement ne condamnent pas ce discours, mais s'y adonnent eux-mêmes. Il semble qu'en parallèle, des politiciens locaux aient pu commettre en toute impunité des actes discriminatoires, consistant par exemple à n'assurer l'alimentation en électricité que dans les parties de leur village ou de leur ville où leur groupe ethnique est majoritaire. Le fait de présenter « les autres » (définis

par exemple selon des critères ethniques ou religieux) comme seuls responsables des problèmes de la société, en négligeant constamment la nature fondamentale commune de la condition humaine, porte profondément atteinte à la fois aux personnes visées et à la société tout entière. L'ECRI insiste sur le fait que, pour rétablir la confiance et progresser vers une société où tous les citoyens puissent participer à égalité, indépendamment de leur identification à un peuple constituant et de leur lieu de résidence en Bosnie-Herzégovine, un changement est de toute urgence nécessaire.

46. L'ECRI exhorte les dirigeants politiques de tous rangs à mettre fin à la spirale des discours intolérants et nationalistes qui, en cherchant avant tout à rejeter toutes les fautes sur un seul groupe, alimentent les tensions au lieu d'encourager une cohabitation harmonieuse. Elle les appelle à se concentrer sur la recherche de solutions communes et tournées vers l'avenir pour créer une société fondée sur l'intégration et l'égalité de tous. Elle souligne que les dirigeants politiques, de tous côtés, devraient dénoncer publiquement les propos racistes et xénophobes, y compris lorsque de tels propos émanent de leurs propres rangs.
47. L'ECRI recommande vivement aux autorités de Bosnie-Herzégovine de veiller à ce que la législation interdisant l'incitation à la haine est appliquée dans tous les cas où des responsables politiques font des déclarations ou des affirmations racistes ou xénophobes.
48. L'ECRI appelle à nouveau les autorités de Bosnie-Herzégovine à prendre des mesures visant spécifiquement les propos politiques qui aggravent les tensions ethniques, dont par exemple des dispositions juridiques permettant de ne plus accorder de financements publics aux partis dont les membres commettent des actes racistes et discriminatoires. L'ECRI attire à nouveau l'attention des autorités de Bosnie-Herzégovine sur les mesures préconisées à ce sujet dans sa Recommandation de politique générale n° 7.

Médias

49. Comme relevé dans le premier rapport de l'ECRI, les articles 3 et 4 du Code de la presse, fondé sur l'autorégulation, interdisent l'incitation à la haine raciale, ethnique ou religieuse et les propos insultants, déplacés ou empreints de préjugés concernant l'appartenance raciale, ethnique ou religieuse d'une personne. Le respect de ces règles est contrôlé par un organe d'autorégulation indépendant, le Conseil de la presse. Pour ce qui est des médias électroniques, l'Agence de réglementation des télécommunications, autorité publique indépendante, est seule compétente pour surveiller les télécommunications et la radiodiffusion sur tout le territoire de Bosnie-Herzégovine et traiter les plaintes individuelles concernant les atteintes au Code de conduite relative à la radiodiffusion. Dans son premier rapport, l'ECRI a invité les autorités de Bosnie-Herzégovine à soutenir les initiatives tournées vers l'ensemble de la population du pays et à attirer l'attention des médias sur la nécessité de veiller à ce que les reportages ne contribuent pas à créer un climat d'hostilité ou de rejet envers les membres d'un groupe ethnique ou religieux.
50. Les autorités ont indiqué que la Bosnie-Herzégovine, agissant en conformité avec les normes internationales et de concert avec l'Agence de réglementation des télécommunications, fait continuellement des efforts pour prendre des mesures contre la diffusion dans la presse, les médias électroniques et audiovisuels et les nouvelles technologies de communication, de messages d'incitation à la violence motivée par la haine. L'ECRI est toutefois vivement préoccupée par les informations, issues de plusieurs sources, qui indiquent une montée du discours de haine et des propos nationalistes et provocateurs dans les médias. Ces derniers semblent fréquemment relayer sans les critiquer voire

amplifier les propos intolérants tenus par des responsables politiques, présenter l'actualité avec un parti pris ethnique ou mentionner l'origine ethnique de suspects y compris lorsqu'elle ne joue pas de rôle dans les faits relatés. L'ECRI constate avec préoccupation que les médias sont de plus en plus perçus comme instrumentalisés, entre autres par les hommes politiques qui jouent sur l'intolérance nationale, ethnique ou religieuse pour gagner en influence. À cet égard, les médias électroniques auraient un impact particulièrement fort, car la situation économique empêche beaucoup de citoyens d'acheter régulièrement des journaux.

51. L'ECRI exhorte à nouveau les autorités de Bosnie-Herzégovine à demander aux médias, sans pour autant empiéter sur leur indépendance éditoriale, de veiller à ce que les reportages ne contribuent pas à créer un climat d'hostilité ou de rejet envers les membres d'un groupe ethnique ou religieux et de jouer, au contraire, un rôle actif dans la lutte contre la propagation d'un tel climat.
52. ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que les médias qui enfreignent l'interdiction de l'incitation à la haine soient dûment poursuivis et sanctionnés.
53. L'ECRI appelle à nouveau les autorités à soutenir les initiatives tournées vers l'ensemble de la population, telles que la publication par les journaux des mêmes articles dans des langues différentes, la présentation de points de vue divers sur les thèmes d'actualité et la diffusion d'émissions de télévision et de radio intéressant toutes les communautés et accessibles à tous les habitants du pays.

III. Violence raciste

54. Dans son premier rapport, l'ECRI s'est dite très préoccupée par la persistance d'incidents liés aux retours – allant jusqu'à des agressions physiques, dont certaines ont entraîné la mort – et a exhorté les autorités de Bosnie-Herzégovine à mener des enquêtes rapides et sérieuses sur ces incidents et à faire en sorte que leurs auteurs soient jugés.
55. Il semble d'après les informations dont dispose l'ECRI qu'en Fédération de Bosnie-Herzégovine des données soient recueillies concernant le nombre de poursuites intentées en vertu des dispositions pénales pertinentes mais non en ce qui concerne l'identité des victimes d'infractions ; dans la Republika Srpska des informations semblent être disponibles en ce qui concerne les victimes d'infractions mais il y a peu d'indications quant aux infractions à caractère raciste commises¹⁸. L'ECRI s'inquiète de ce que des crimes graves, y compris des homicides, aient été commis à l'encontre de personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et qui se trouvent aujourd'hui en situation de minorité, sans que les motivations fondant ces crimes aient encore été décelées. Selon les informations dont dispose l'ECRI, il semble que des données ne soient pas systématiquement recueillies en Bosnie-Herzégovine concernant le nombre de plaintes déposées auprès de la police en vertu des dispositions pertinentes, ni quant aux poursuites lancées ou au nombre de condamnations pour de tels faits. Il ne semble pas non plus que le nombre de cas dans lesquels les victimes estiment qu'une infraction était fondée sur des motivations racistes soient systématiquement enregistré. L'ECRI est préoccupée par le fait qu'en l'absence d'efforts systématiques pour recueillir des informations sur la violence raciste en Bosnie-Herzégovine, il est impossible de prendre des mesures efficaces contre les problèmes qui peuvent se poser dans ce domaine.
56. De violentes attaques ont visé chaque année des sites et monuments religieux des trois confessions officielles. Des mosquées et des églises orthodoxes et

¹⁸ CERD/C/BIH/7-8 Eighth periodic Report due in 2008: Bosnia and Herzegovina, 25 August 2008, at 177 and 179; see also above, Criminal law provisions against racism and racial discrimination – Application.

catholiques ainsi que des sites juifs ont été vandalisés, des sépultures et des cimetières profanés. L'ECRI se félicite que les coupables aient été identifiés et punis dans certains cas, mais s'inquiète des informations selon lesquelles la gravité de ce type d'acte a parfois été minimisée par les agents de police et par les élus locaux. Bien que les tensions interethniques et interreligieuses soient évidemment des questions politiquement sensibles, l'ECRI souligne la nécessité de traiter de tels problèmes avec rigueur, en condamnant les attaques racistes chaque fois qu'elles ont lieu et en les faisant suivre d'enquêtes appropriées.

57. Des violences se sont produites entre supporters d'équipes de football d'origines ethniques différentes. En octobre 2009, un Bosniaque a été tué par des balles tirées à l'aide du pistolet d'un policier au cours d'une bagarre entre supporters croates et bosniaques avant un match à Široki Brijeg. Le principal suspect s'est évadé pendant sa garde à vue et au moment de la rédaction du présent rapport, la question de savoir si le coup a été tiré par un spectateur ou par un membre des forces de l'ordre n'avait toujours pas été éclaircie. En 2007, l'UEFA a infligé une amende au club Partizan (Serbie) et l'a disqualifié de la coupe UEFA après des violences entre des supporters de cette équipe et ceux du Zrinjski (Bosnie-Herzégovine) lors d'un match à Mostar. Plusieurs supporters du Partizan avaient agressé des policiers et crié des slogans à la gloire de deux individus inculpés pour crimes de guerre. Des heurts violents ont également opposé des supporters des équipes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine lors d'un match amical en 2007. L'ECRI regrette que certains individus utilisent les manifestations sportives pour véhiculer des messages de haine et espère vivement que les auteurs de tels actes seront dans tous les cas, rapidement punis.
58. L'ECRI recommande aux autorités de Bosnie-Herzégovine de prendre des mesures pour assurer le suivi systématique et complet de tous les incidents pouvant constituer des violences racistes. À ce sujet, elle attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police.
59. L'ECRI recommande vivement de mener des enquêtes promptes et détaillées sur tous les incidents pouvant constituer des violences racistes, qu'ils visent des personnes ou des biens, afin de veiller à ce que les auteurs d'infractions pénales soient traduits en justice. Elle appelle les responsables politiques à montrer l'exemple en dénonçant les violences racistes chaque fois qu'elles surviennent.
60. L'ECRI recommande aux autorités de s'opposer à la violence raciste dans le sport. Elle attire ici l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, qui propose une série de mesures à cet effet.

IV. Discrimination dans divers domaines

Éducation

61. Dans son premier rapport, l'ECRI a instamment appelé les autorités de Bosnie-Herzégovine à appliquer pleinement les lois et accords sur l'éducation alors en vigueur et souligné que toutes les écoles publiques de Bosnie-Herzégovine devaient fonctionner comme des établissements multiculturels, plurilingues, plurireligieux, ouverts et favorables à l'intégration de tous les enfants. Concernant les programmes, l'ECRI a particulièrement mis l'accent sur la nécessité de s'appuyer sur un tronc commun dans tous les établissements d'enseignement du pays.
62. Dans son premier rapport, adopté en 2004, l'ECRI a noté l'existence d'une loi-cadre sur l'enseignement primaire et secondaire, adoptée en 2003, et d'une législation de mise en œuvre adoptée en Republika Srpska et dans la plupart des

cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Quatre autres lois-cadres ont été adoptées depuis au niveau de l'État ; elles portent sur l'enseignement et l'éveil préscolaires, sur l'enseignement et la formation secondaires professionnels et sur l'enseignement supérieur (lois adoptées en 2007) et enfin, sur l'Agence pour l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire (loi adoptée en 2008). Plusieurs lois de mise en œuvre de ces lois-cadres ont également été adoptées au niveau des Entités et du district de Brčko. Créée en 2008, la Conférence permanente des ministres de l'Éducation, principal organe consultatif dans ce domaine, s'est par ailleurs réunie à intervalles réguliers. L'ECRI se félicite de ces nouveautés et espère qu'elles renforceront le processus d'harmonisation de l'enseignement en Bosnie-Herzégovine.

63. L'ECRI est préoccupée par le fait que les enfants d'origines ethniques différentes ne fréquentent toujours pas les mêmes écoles. L'ECRI s'inquiète de constater qu'à Sarajevo et à Banja Luka, par exemple, les enfants serbes et bosniaques fréquentent des écoles différentes et mono-ethniques. Elle est également préoccupée par la persistance de nombreux cas relevant du système de « deux écoles sous un même toit » : dans certains cas, deux écoles distinctes, et souvent deux administrations distinctes, coexistent dans le même bâtiment. Bien que partant d'une bonne intention – permettre aux enfants rentrés chez eux après la guerre et qui se trouvent aujourd'hui en situation de minorité d'aller à l'école –, ce système a rapidement montré ses limites en créant une ségrégation de fait. L'ECRI salue les efforts engagés ces dernières années pour résoudre les problèmes persistants dans ce domaine. En 2008, la Conférence permanente des ministres de l'Éducation a décidé de créer un groupe de travail à ce sujet. Le groupe s'est réuni plusieurs fois et devait présenter ses conclusions en mars 2010. Selon les renseignements fournis par les autorités, 34 des 54 écoles qui fonctionnaient selon ce système à l'origine l'appliquent encore aujourd'hui. L'ECRI note avec intérêt l'indication des autorités selon laquelle le ministère des Affaires civiles de Bosnie-Herzégovine, le parlement et le gouvernement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine – dans la mesure où cette question relève de leurs compétences – sont déterminés à éliminer ce phénomène dans les trois cantons où ces écoles sont situées au cours de la prochaine année scolaire. L'ECRI souligne qu'il est urgent de progresser vers une solution. Elle rappelle que dans l'intervalle, les enfants qui fréquentent ces écoles subissent une ségrégation ethnique au quotidien, accédant aux établissements par des entrées séparées et travaillant avec des horaires, des programmes et des professeurs différents. Bien que certaines de ces écoles, dans un premier temps, aient été au moins réunifiées sur le plan administratif, ce n'est pas même le cas de toutes.
64. Concernant le recours à un tronc commun en ce qui concerne le programme scolaire, qui doit permettre aux élèves de suivre des cours ensemble indépendamment de leur origine ethnique tout en conservant leur identité culturelle, l'ECRI note que l'accord conclu entre les ministères de l'Éducation des Entités et des cantons a connu une traduction inégale dans la pratique. Dans certains cantons de la Fédération, le programme commun n'est appliqué que depuis l'année scolaire 2009-2010. De plus, l'accord prévoit un tronc commun plus ou moins important selon les matières : si les mathématiques et les sciences comportent une forte part d'enseignement commun, cette part est considérablement plus réduite en histoire, en géographie, en langues et en littérature par exemple. Selon de nombreux témoignages reçus par l'ECRI, dans des matières culturellement sensibles telles que l'histoire, les programmes séparés et la manière dont les autres groupes y sont dépeints – ou passés sous silence – risquent d'amener les élèves à méconnaître ces autres groupes ou à se sentir supérieurs à eux, voire même à leur être hostiles.
65. L'ECRI regrette que même pour l'enseignement du tronc commun, il arrive que les classes ne soient pas mixtes et que les élèves suivent des cours en groupes

séparés, dans des langues différentes et avec des manuels différents. Elle s'inquiète des informations selon lesquelles les manuels comporteraient toujours des parti pris ethniques et salue la mise en place de directives pour la rédaction des manuels d'histoire et de géographie, destinées à veiller à ce que les futurs manuels présentent des informations équilibrées et impartiales. L'ECRI note avec intérêt les mesures prises dans le district de Brčko pour enseigner une partie des programmes du tronc commun dans des classes communes. Les enseignants, spécialement formés, donnent les cours dans leur propre langue mais sont tenus d'aider les élèves dans les trois langues officielles de Bosnie-Herzégovine.

66. L'ECRI est préoccupée par les informations selon lesquelles les écoles, dans plusieurs cas, n'offriraient pas un cadre d'enseignement neutre. Plusieurs centaines d'écoles portent des noms incompatibles avec les critères définis par l'ensemble des ministres de l'Éducation en 2002 ; d'autres affichent dans leurs murs des signes sources de division, comme par exemple des portraits de personnages historiques ou des symboles religieux étroitement associés à un groupe ethnique en particulier. L'ECRI constate par ailleurs qu'il semble exister une demande de plus en plus forte – y compris de la part des élèves – en faveur d'un enseignement religieux portant sur l'histoire et la culture de différentes religions et non d'une seule ; elle espère que cette demande sera satisfaite.
67. L'ECRI souligne à nouveau que toutes les écoles publiques de Bosnie-Herzégovine devraient être organisées comme des établissements multiculturels, plurilingues, plurireligieux, ouverts et favorables à l'intégration de tous les enfants. Le droit des élèves et des enseignants d'utiliser leur langue devrait être respecté ; comme l'a montré l'expérience menée à Brčko, à condition que les enseignants reçoivent la formation nécessaire, il est possible de réunir en une seule classe des élèves issus des trois peuples constituants. L'ECRI souligne également l'importance d'un programme commun pour aider à tisser des liens et encourager un sentiment de citoyenneté partagée. Le tronc commun existant devrait être appliqué dans toutes les écoles du pays et l'ECRI espère vivement qu'il sera encore développé, en coopération avec les trois peuples constituants, les minorités nationales et les personnes qui ne se reconnaissent dans aucun groupe ethnique.
68. L'ECRI exhorte les autorités de Bosnie-Herzégovine à mettre un terme à toute forme de ségrégation dans les écoles publiques, et notamment à l'existence de toutes les formes d'établissements d'enseignement mono-ethniques.
69. L'ECRI exhorte les autorités à mener à bien, à titre prioritaire, le travail visant à résoudre tous les cas restants qui relèvent du système de « deux écoles sous un même toit ». Les autorités devraient notamment veiller non seulement à ce que ces écoles soient réunifiées sur le plan administratif, mais aussi à ce que les élèves suivent leurs cours ensemble dans les tous les cas possibles.
70. L'ECRI appelle les autorités à renforcer leurs efforts pour supprimer du système scolaire tous les autres éléments de division. Elle souligne en particulier, dans ce contexte, la nécessité d'offrir un environnement d'apprentissage neutre, qui doit se traduire par l'absence de parti pris ethnique dans tous les manuels et par l'absence d'élément qui tendrait à renforcer les clivages ethniques dans le nom des écoles et dans l'aspect de leurs locaux.
71. L'ECRI recommande vivement aux autorités de poursuivre et de renforcer leurs efforts pour mettre en œuvre le tronc commun d'enseignement. Elle les encourage à continuer d'étoffer ce programme pour qu'il couvre une part croissante de tous les enseignements, y compris dans des matières comme l'histoire, les lettres et la géographie, afin d'encourager la compréhension mutuelle et l'ouverture aux différences ethniques et culturelles.

72. L'ECRI recommande aux autorités, dans le cadre de leurs efforts dans ce domaine, de veiller à ce que tous les enseignants soient formés au travail avec des classes ethniquement diverses réunissant des élèves issus de toutes les populations qui vivent en Bosnie-Herzégovine.

Emploi

73. Dans son premier rapport, l'ECRI a appelé les autorités de Bosnie-Herzégovine à veiller à la stricte application de l'article 143 du Code du travail de la Fédération et de l'article 152 du Code du travail de la Republika Srpska, qui permettent aux personnes licenciées illégalement pendant la guerre de déposer plainte auprès de commissions spécialement créées au niveau des Entités et, pour la Fédération, au niveau des cantons pour demander leur réintégration ou le versement d'une compensation.

74. D'après les chiffres fournis par les autorités, en décembre 2007, neuf sur les dix commissions cantonales existantes en Fédération de Bosnie-Herzégovine avaient enregistré en tout 59 603 plaintes en vertu de l'article 143 du Code du travail de la Fédération. 41 257 de ces plaintes avaient été traitées et 18 346 étaient toujours en suspens¹⁹. À la même date, la commission créée au niveau de l'Entité même avait enregistré 5 760 plaintes dont 5 700 avaient été traitées.

75. L'ECRI relève que le Code du travail de la Republika Srpska a été modifié depuis son premier rapport ; les questions relatives aux licenciements illégaux pendant la guerre sont maintenant couvertes par ses articles 182 à 189. Selon les informations fournies par les autorités en mars 2010, 58 629 plaintes ont été enregistrées en vertu des dispositions pertinentes. 13 085 décisions ont été rendues entre 2007 et 2009, dont presque la moitié en faveur du plaignant.

76. L'ECRI salue les progrès accomplis depuis son premier rapport dans le traitement des plaintes pour licenciements illégaux pendant la guerre. Elle regrette cependant que dans de nombreux cas, les plaignants ne puissent réintégrer leur poste, et s'inquiète des allégations selon lesquelles les compensations accordées ne seraient pas toujours versées rapidement ou ne le seraient jamais. En pareil cas, les plaignants sont obligés de se tourner vers les tribunaux, ce qui aggrave encore la discrimination qu'ils ont déjà subie du fait de leur licenciement pendant la guerre.

77. L'ECRI recommande de traiter dûment et promptement toutes les plaintes déposées en vertu des dispositions des codes du travail des Entités sur les licenciements illégaux. Elle invite les autorités à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour veiller à ce que les décisions des commissions chargées de ces plaintes au niveau des Entités et des cantons soient appliquées intégralement et sans retard.

78. Dans son premier rapport, après examen des problèmes de discrimination raciale dans les domaines de l'emploi et de la sécurité sociale, l'ECRI a appelé les autorités de Bosnie-Herzégovine à veiller au respect de toutes les décisions de la Cour constitutionnelle et des institutions de droits de l'homme telles que l'Ombudsman. Elle a également invité les autorités à faire en sorte que les efforts visant à augmenter le nombre de personnes issues de groupes sous-représentés dans l'administration et dans les entreprises publiques s'étendent également aux minorités nationales.

79. L'ECRI note avec regret que le secteur public reflète encore très mal la composition ethnique de la société bosnienne telle qu'elle ressort du dernier recensement (1991). Lorsque des statistiques existent, elles montrent que les

¹⁹ Il n'y a pas de chiffres disponibles pour le canton d'Herzégovine occidentale.

administrations locales emploient souvent, aux dépens de tous les autres groupes, une très forte majorité de personnes issues du peuple constituant le plus représenté dans leur zone géographique. Les personnes rentrées chez elles après la guerre et se trouvant aujourd'hui en situation de minorité ont du mal à trouver un emploi, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. Les Roms connaissent quant à eux une situation particulièrement grave, comme exposé plus loin²⁰.

80. L'ECRI note que le manque d'accès à l'emploi est l'un des facteurs qui entravent sérieusement le retour des groupes minoritaires. Elle souligne l'importance et l'urgence de surmonter les obstacles à l'emploi dus à la discrimination ethnique. L'ECRI rappelle, dans ce contexte, la nécessité d'appliquer pleinement l'arrêt de la Cour constitutionnelle daté des 30 juin et 1^{er} juillet 2000, qui a établi que tous les peuples constituants jouissaient de ce statut sur l'ensemble du territoire de Bosnie-Herzégovine. Elle regrette que la mise en œuvre de cette décision ait aussi peu progressé depuis. Elle souligne non seulement qu'il est nécessaire d'appliquer pleinement cet arrêt de la Cour constitutionnelle, ainsi que tous ses autres arrêts, mais aussi qu'une meilleure représentation de la diversité de la société au sein du personnel des institutions publiques pourrait avoir des répercussions positives sur la coexistence harmonieuse de tous les habitants du pays. L'ECRI souligne en outre la nécessité de veiller à ce que chacun, indépendamment de son appartenance ethnique, jouisse concrètement et sans discrimination du droit d'accès à l'emploi et du droit à l'égalité de traitement sur le lieu de travail.

81. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer leurs efforts pour veiller à ce que l'emploi dans le secteur public reflète correctement la diversité de la société bosnienne. Elle appelle les autorités à agir davantage pour mettre en œuvre l'arrêt de la Cour constitutionnelle relatif aux peuples constituants daté des 30 juin et 1^{er} juillet 2000. Elle recommande vivement aux autorités de veiller à ce que les minorités nationales, ainsi que les personnes qui ne s'identifient pas à un peuple constituant ou à une minorité nationale, soient également couvertes par les efforts visant à accroître le nombre de personnes issues de groupes sous-représentés dans l'administration et dans les entreprises publiques.

Logement

82. Il est fait état de discrimination en matière de restitution des biens et d'attribution des aides à la reconstruction, discrimination qui touche en particulier les personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et se trouvent aujourd'hui en situation de minorité, les personnes déplacées et les Roms. Ces points sont examinés de manière plus détaillée ci-après²¹.

Accès aux soins de santé

83. Dans son premier rapport, l'ECRI a appelé les autorités de Bosnie-Herzégovine à appliquer pleinement l'Accord inter-Entités sur l'assurance maladie, destiné à résoudre les difficultés d'accès aux soins rencontrées par les assurés – en majorité des personnes rentrées chez elles après la guerre et se trouvant en situation de minorité – qui ont dû déménager d'une Entité à l'autre. L'ECRI a également appelé les autorités à veiller à ce que toutes les personnes vivant en Bosnie-Herzégovine bénéficient d'un accès suffisant aux soins de santé, sans discrimination directe ou indirecte liée à l'appartenance ethnique.

²⁰ Voir plus loin, « Groupes vulnérables – Roms ».

²¹ Voir plus loin, « Groupes vulnérables – Roms » et « Groupes vulnérables – Rapatriés membres de minorités ».

84. L'ECRI note que l'assurance maladie en Bosnie-Herzégovine fonctionne par le biais de plusieurs fonds séparés : un pour chacun des cantons de la Fédération, un pour la Republika Srpska et un pour le district de Brčko. Le but de l'accord est d'éviter des retards de prise en charge en faisant en sorte que les personnes se trouvant en dehors de la zone couverte par leur fonds puissent recevoir les soins dont elles ont besoin, le fonds qui a couvert les soins obtenant ensuite leur remboursement auprès de celui dont dépend la personne. Le fonds d'affiliation est défini en fonction du dernier lieu de résidence enregistré par l'assuré ; il n'y a pas de transfert automatique des droits en cas de déménagement. L'accord est particulièrement important pour les personnes qui résident dans une Entité mais travaillent dans l'autre, ainsi que pour les retraités rentrés chez eux après la guerre et se trouvant en situation de minorité, qui peuvent recevoir leur pension d'une Entité tout en résidant dans l'autre. L'ECRI est préoccupée par les témoignages selon lesquels une discrimination persiste dans la pratique, en partie parce que l'accord n'est pas appliqué sur tout le territoire de Bosnie-Herzégovine. Par conséquent, des patients ayant sollicité des soins dans un canton différent de celui où ils sont enregistrés, par exemple parce qu'ils se sont rendus dans le centre de soins le plus proche de chez eux, ont dû payer eux-mêmes leur traitement ou les frais supplémentaires de transport jusqu'à un établissement ayant accepté leur assurance.
85. Concernant la prestation de soins en général, les autorités soulignent que la loi n'établit aucune distinction entre les citoyens de différentes origines ethniques. Des acteurs de la société civile mettent en avant cependant que certains centres de soins ne comptent aucun employé n'appartenant pas au groupe ethnique majoritaire dans la zone concernée, et que certains d'entre eux affichent des symboles étroitement associés à des groupes ethniques spécifiques et qui peuvent aujourd'hui dissuader les personnes non membres de la population majoritaire de fréquenter ces centres. L'ECRI est vivement préoccupée, en outre, par le fait que certains habitants de Bosnie-Herzégovine n'aient aucune assurance maladie. Cela concerne en particulier les Roms et les personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et qui se trouvent aujourd'hui en situation de minorité : le fait que de nombreux Roms n'aient pas de papiers d'identité constitue un sérieux obstacle à leur inscription auprès de prestataires d'assurance maladie, et les faibles taux d'emploi et/ou de scolarisation chez les Roms et d'autres groupes vulnérables leur donnent également moins de chances de bénéficier automatiquement d'une couverture maladie.
86. L'ECRI note avec intérêt l'amendement à la loi sur l'assurance maladie de la Fédération de Bosnie-Herzégovine adopté en décembre 2008, qui a supprimé la limite de trente jours pour s'enregistrer auprès d'un assureur – imposée aux personnes réfugiées, déplacées ou qui sont rentrées chez elles après la guerre – et a introduit la notion d'assuré d'office, qui garantit une couverture maladie aux jeunes jusqu'à vingt-six ans non couverts par l'assurance d'un de leurs proches et aux personnes de plus de soixante-cinq ans ne bénéficiant d'aucune assurance. L'ECRI relève également avec intérêt la création d'une Conférence permanente réunissant le ministre des Affaires civiles (au niveau de l'État), les ministres de la Santé des Entités et le chef du département de la santé de Brčko. Elle espère que cette instance renforcera la coopération et la coordination dans le domaine de la santé et permettra de résoudre rapidement les problèmes existants.
87. L'ECRI appelle à nouveau les autorités de Bosnie-Herzégovine à appliquer pleinement l'Accord inter-Entités sur l'assurance maladie.
88. L'ECRI encourage vivement les autorités à maintenir et, lorsque nécessaire, à renforcer leurs efforts pour veiller à ce que personne en Bosnie-Herzégovine ne subisse une discrimination dans l'accès à l'assurance maladie, en tenant

notamment compte du fait que le défaut d'assurance concerne avant tout les groupes vulnérables tels que les Roms et les personnes rentrées chez elles après la guerre et se trouvant désormais en situation de minorité.

89. L'ECRI appelle à nouveau les autorités de Bosnie-Herzégovine à veiller à ce que toutes les personnes vivant dans le pays jouissent d'un accès suffisant aux soins de santé, sans aucune discrimination ethnique directe ou indirecte. Elle invite les autorités à examiner sérieusement toute allégation dénonçant l'affichage de symboles ethniques dans les centres de soins et à prendre toutes les mesures nécessaires pour que de tels symboles soient retirés et que tous les centres de soins offrent un environnement ouvert et accessible à tous. L'ECRI renvoie, dans ce contexte, aux recommandations formulées ailleurs dans ce rapport concernant la nécessité de veiller à ce que l'emploi dans le secteur public reflète correctement la diversité de la société bosnienne.

Accès aux services publics

90. Dans son premier rapport, l'ECRI a appelé les autorités de Bosnie-Herzégovine à supprimer les différences de montants des pensions de retraite d'un district à l'autre et à veiller à ce que les prestations sociales soient assurées sans aucune discrimination ethnique directe ou indirecte. L'ECRI note que la Fédération et la Republika Srpska ont toujours des caisses de retraite distinctes. En mars 2000, les différentes caisses de retraite ont signé un accord selon lequel la caisse qui versait une pension à une personne avant l'entrée en vigueur de l'accord continue à effectuer ces versements indépendamment du lieu de résidence permanente ou temporaire de cette personne. Bien que la caisse de Republika Srpska ait unilatéralement dénoncé l'accord en 2002, elle a continué à verser leurs prestations aux retraités déjà reconnus comme ses bénéficiaires. La caisse de la Fédération a elle aussi observé cette pratique.
91. L'ECRI constate qu'en raison de différences dans le nombre de cotisants et dans les coefficients de remplacement du revenu entre les deux Entités, le montant des prestations de retraite diffère toujours d'une Entité à l'autre. Cela peut fortement dissuader les intéressés de déménager dans une autre Entité, compte tenu notamment des différences de niveau de vie qui existent sur le territoire de Bosnie-Herzégovine. En 2003, la Chambre des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine a jugé cette situation contraire à l'objectif de faciliter les retours et a souligné que le statut de personne déplacée ne pouvait justifier des différences de traitement, encore moins lorsqu'elles s'accompagnent de connotations ethniques. Par la suite, l'absence de suite efficace donnée par les autorités nationales à cette décision a été reconnue comme portant atteinte à la Convention européenne des droits de l'homme²². Les mesures à prendre pour exécuter l'arrêt de la Cour européenne sont actuellement en cours d'examen par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.
92. L'ECRI s'inquiète de cet état de fait, qui lie les droits à la retraite au lieu de résidence des bénéficiaires à un moment donné sans tenir compte de leurs changements de situation – s'ils décident, par exemple, de regagner le lieu où ils habitaient avant la guerre. Elle relève avec préoccupation que cette situation entraîne en outre une discrimination, à caractère essentiellement ethnique, pour les personnes qui ont déjà choisi le retour et représente un sérieux obstacle au retour des personnes encore déplacées. Tout en reconnaissant que la résolution de ces problèmes pourrait avoir un fort impact financier sur les caisses de retraite, l'ECRI souligne qu'une telle discrimination ethnique ne doit pas perdurer et que les questions en jeu doivent être traitées de façon prioritaire. Elle note

²² Karanovic c. Bosnie-Herzégovine, requête n° 39462/03, arrêt du 20 janvier 2007 – violation de l'article 6 de la Convention.

avec intérêt que plusieurs solutions possibles ont déjà été étudiées au niveau des Entités comme de l'État et espère qu'elles aboutiront rapidement à des résultats.

93. L'ECRI exhorte les autorités à mettre fin aux cas de discrimination ethnique en matière de droits à la retraite et à prendre toutes les mesures législatives nécessaires pour veiller à ce que de tels cas ne se reproduisent plus.

V. Groupes vulnérables/cibles

Personnes déplacées, personnes rentrées chez elles après la guerre et se trouvant désormais en situation de minorité

94. Pendant la guerre de 1992-1995, plus de deux millions de personnes ont quitté leur domicile en Bosnie-Herzégovine, devenant des personnes déplacées (dans une autre partie du pays) ou des réfugiés (à l'étranger). Des efforts considérables ont été déployés depuis la fin de la guerre pour faciliter leur retour. Dans son premier rapport, l'ECRI a souligné que la première urgence était de garantir la pérennité des retours, les personnes ayant pu rentrer chez elles devant pouvoir rester. Elle a formulé une série de recommandations visant à garantir la protection des droits fondamentaux des personnes rentrées chez elles après la guerre et qui se trouvaient dès lors en situation de minorité, en matière de sécurité, d'intégration économique et sociale et de non-discrimination, notamment à travers l'accès à un enseignement neutre et sans ségrégation, l'accès à l'emploi et aux prestations sociales et l'offre d'une aide à la reconstruction des biens détruits.
95. En décembre 2009, environ 113 000 personnes déplacées étaient toujours enregistrées en Bosnie-Herzégovine (contre plus de deux millions juste après la guerre) et un nombre non précisé de personnes parties pendant la guerre vivaient toujours à l'étranger. Les chiffres connus ne reflètent cependant pas le nombre total de personnes ayant réellement regagné leur domicile d'avant-guerre : beaucoup de celles qui ont recouvré leur titre de propriété via les dispositions prévues à l'annexe VII de l'Accord de paix de Dayton (Accord concernant les réfugiés et les personnes déplacées), et qui ne sont donc plus comptabilisées comme déplacées, ne vivent pas dans leur logement, qu'elles ont soit loué soit vendu. De plus, pour être reconnu comme une personne déplacée en Bosnie-Herzégovine, il faut non seulement exprimer le souhait de rentrer mais aussi effectuer des démarches à cet effet, et notamment introduire une demande de reconstruction des biens détruits. Les personnes qui vivent en Bosnie-Herzégovine mais résident en permanence dans des lieux différents de leur domicile d'avant-guerre ne sont donc pas reconnues comme des personnes déplacées. Pour toutes ces raisons, il est généralement admis que les personnes ayant effectivement regagné leur domicile d'avant-guerre pour y rester sont beaucoup moins nombreuses que ne le suggère le décompte officiel des personnes déplacées. Le rythme des retours s'est en outre considérablement ralenti ces dernières années.
96. Dans le cadre des efforts visant à faciliter les retours, des ressources considérables ont été consacrées à la restitution des biens et à leur reconstruction. La plupart des demandes de restitution de biens ont été traitées à ce jour. Il convient cependant de traiter les demandes toujours en attente et de s'attacher à garantir la pérennité des retours. À cet égard, l'ECRI est profondément préoccupée par le fait que les personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et qui se trouvent en situation de minorité subissent toujours une discrimination dans tous les domaines de la vie quotidienne, dont des difficultés d'accès aux soins de santé, aux prestations de retraites et aux autres formes de protection sociale. Beaucoup sont des personnes âgées vulnérables

qui n'ont pas d'assurance maladie sur leur lieu de retour et ne disposent que de faibles moyens pour payer elles-mêmes leurs soins. Pour les personnes encore à l'âge actif, le manque de perspectives d'emploi reste un sérieux problème. Bien que le chômage touche tous les habitants de Bosnie-Herzégovine, la situation des personnes rentrées après la guerre et se trouvant minoritaires chez elles est aggravée par la discrimination qu'elles subissent en matière d'emploi dans le secteur public comme dans le secteur privé. La scolarisation des enfants reste également difficile. Dans certaines zones se pose en outre le problème du manque d'infrastructures – routes et raccordement à l'électricité par exemple – et des cas où des personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et qui se trouvent en situation de minorité n'ont pas pu bénéficier de l'aide à la reconstruction au même niveau que la population majoritaire locale continuent à être signalés. Concernant les agressions physiques, elles sont en recul ces dernières années mais des incidents ponctuels se produisent encore, ainsi que des attaques contre des biens appartenant à des personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et se trouvent aujourd'hui en situation de minorité ou contre des biens rattachés à un groupe ethnique ou religieux particulier. Tout comme les virulentes déclarations politiques favorables à une seule ethnie qui sont tenues dans certaines régions, de tels incidents continuent à créer une atmosphère d'hostilité, de rejet et d'intimidation autour des personnes qui sont rentrées chez elles et se trouvent désormais en situation de minorité.

97. L'ECRI est préoccupée par le fait que les difficultés rencontrées par les personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et qui se trouvent en situation de minorité dissuadent les autres réfugiés et personnes déplacées d'entreprendre un retour. Par ailleurs, les personnes qui vivaient dans des logements informels avant la guerre, en particulier les Roms, n'ont pas pu bénéficier des aides prévues par les programmes de retour et de reconstruction. Pour les autres, quinze ans après la fin de la guerre, le temps écoulé constitue aujourd'hui un autre sérieux obstacle au retour, qui pèse de plus en plus au fil du temps. Enfin, l'ECRI note que plusieurs milliers des personnes encore déplacées vivent toujours dans des centres d'hébergement collectifs temporaires où les équipements se réduisent au minimum. En raison de leur âge, de maladies chroniques ou du traumatisme laissé par la guerre, beaucoup de ces personnes sont incapables de rentrer et ont besoin de solutions adaptées à leur situation, telles qu'une intégration dans leur environnement local.
98. L'ECRI se félicite de l'adoption le 24 juin 2010 par la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine d'une Stratégie révisée pour la mise en œuvre de l'annexe VII de l'Accord de paix de Dayton. Elle note l'intention des autorités d'assurer la pleine application de cette annexe d'ici 2014, objectif que les autorités estiment faisable avec une assistance internationale. L'ECRI note avec intérêt que ce travail a donné l'occasion d'étudier des questions non abordées à ce jour, telles que le versement de compensations pour les logements détruits ou l'aide à l'intégration locale pour les personnes incapables de regagner leur ancien domicile.
99. L'ECRI recommande aux autorités de prendre toutes les mesures voulues pour lever les obstacles au retour encore existants. Elle souligne à cet égard que bien que le nombre de personnes déplacées ait diminué ces quinze dernières années, le simple passage du temps ne cesse de rendre de telles mesures de plus en plus urgentes.
100. L'ECRI encourage vivement les autorités de Bosnie-Herzégovine à fournir une aide à la reconstruction à toutes les personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et qui en font la demande et à veiller à ce que toutes ces personnes, y compris celles se trouvant en situation de minorité, aient accès à égalité à cette aide. Elle les invite également à étudier les questions liées au manque

d'infrastructures de base dans les zones où vivent des personnes rentrées chez elles et se trouvant en situation de minorité et à prendre des mesures pour remédier à ces problèmes et éliminer tous les cas de discrimination.

101. L'ECRI appelle à nouveau les autorités de Bosnie-Herzégovine à prendre des mesures, comprenant des actions positives si nécessaires, pour améliorer dans tout le pays la situation en matière d'emploi des personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et qui se trouvent en situation de minorité. Elle les invite en parallèle à sensibiliser les institutions publiques, les entreprises publiques et les employeurs du secteur privé au caractère illégal des pratiques de discrimination ethnique.
102. L'ECRI appelle à nouveau les autorités de Bosnie-Herzégovine à fournir aux enfants rentrés chez eux après la guerre et se trouvant en situation de minorité, l'accès, sur leur lieu de retour, à un enseignement exempt de discrimination et de parti-pris politique, religieux et culturel et dispensé dans des écoles multiculturelles au sein desquelles ils soient pleinement intégrés.
103. L'ECRI appelle les autorités de Bosnie-Herzégovine à mettre fin à toute discrimination dans l'accès aux soins de santé, aux prestations de retraite et aux autres formes de protection sociale, subie par les personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et qui se trouvent désormais en situation de minorité.
104. L'ECRI renvoie aux recommandations formulées dans d'autres parties du présent rapport concernant la nécessité de lutter contre la violence raciste et contre le racisme dans le discours public et souligne leur importance particulière pour les personnes qui sont rentrées chez elles après la guerre et qui se trouvent en situation de minorité.
105. L'ECRI encourage les autorités à prendre toutes les mesures voulues afin d'assurer la pleine application de la Stratégie révisée pour la mise en œuvre de l'annexe VII de l'Accord de paix de Dayton d'ici 2014.

Roms

106. D'après une enquête menée en 2007, au moins 76 000 Roms vivent en Bosnie-Herzégovine, ce qui fait d'eux la plus importante minorité du pays²³. Ils sont aussi les plus défavorisés : comme l'a noté l'ECRI dans son premier rapport, les Roms de Bosnie-Herzégovine vivent dans une pauvreté et une marginalisation extrêmes, encore aggravées par les préjugés et la discrimination qu'ils subissent de la part des pouvoirs publics et de la société dans son ensemble. Les Roms sont nettement défavorisés dans tous les domaines, dont l'éducation, l'emploi, le logement, la santé et l'accès aux prestations sociales. Ils se heurtent aussi, comme toutes les personnes qui ne s'identifient à aucun des peuples constituants du pays, à de sérieuses difficultés en matière de participation politique.
107. Dans son premier rapport, observant que le manque de documents d'identité empêchait les Roms d'exercer un grand nombre de leurs droits et créait notamment de graves difficultés d'accès aux soins et aux autres prestations sociales, l'ECRI a exhorté les autorités de Bosnie-Herzégovine à remédier à cette situation. Les conséquences de l'absence de documents d'identité vont loin : il faut par exemple présenter un certificat de naissance pour obtenir d'autres pièces d'identité, elles-mêmes requises pour s'inscrire à une agence pour l'emploi, cette inscription étant obligatoire pour prétendre à une couverture maladie lorsqu'on est au chômage. L'ECRI croit comprendre que toutes les

²³ Voir le document « Action Plan of Bosnia and Herzegovina for Addressing Roma Issues in the Fields of Employment, Housing and Health Care », Introduction.

naissances dans des établissements de soins sont enregistrées ; cependant, beaucoup de mères roms accouchent à domicile. Par conséquent, les mesures visant à remédier au manque de documents d'identité chez les Roms doivent non seulement cibler les cas existants, mais aussi viser à ce que de nouveaux cas ne se produisent plus à l'avenir.

108. L'ECRI salue les mesures prises depuis son premier rapport pour résoudre cette défaillance. Elle note en particulier qu'en 2009, le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a décidé d'allouer 300 000 KM à l'inscription des Roms sur les registres d'état civil et à la création d'une base de données répertoriant leurs besoins. Le processus, lancé en novembre 2009, visait à toucher l'ensemble de la population rom en coopération avec les ONG concernées. Il s'ajoute aux autres projets financés par la communauté internationale pour aider les Roms à obtenir des pièces d'identité et tout autre document nécessaire pour accéder pleinement à leurs droits. L'ECRI relève que ces efforts sont également nécessaires pour résoudre les cas d'apatridie, qui en Bosnie-Herzégovine concernent principalement les Roms. Le cadre juridique applicable à la résolution des situations d'apatridie semble aujourd'hui peu clair et aucun mécanisme officiel de reconnaissance des situations d'apatridie n'est prévu, ce qui crée des difficultés supplémentaires.
109. L'ECRI encourage vivement les autorités de Bosnie-Herzégovine à poursuivre leurs efforts en faveur de l'inscription des Roms sur les registres d'état civil. Elle les appelle à faire en sorte que tous les Roms vivant en Bosnie-Herzégovine disposent de pièces d'identité et puissent obtenir tous les autres documents officiels dont ils ont besoin pour exercer pleinement leurs droits.
110. L'ECRI invite les autorités à prendre toutes les mesures voulues pour assurer l'existence d'un mécanisme officiel de reconnaissance des situations d'apatridie et à mettre en place un cadre juridique clair pour la résolution de telles situations.
111. Dans son premier rapport, l'ECRI a exhorté les autorités à remédier au plus vite à la situation des Roms en matière de logement. Elle les a également appelées à signaler aux pouvoirs locaux qu'il est illégal de faire volontairement obstruction aux demandes de restitution de biens déposées par des Roms.
112. Les autorités soulignent que les lois et réglementations régissant l'aide à la reconstruction reconnaissent comme bénéficiaires potentiels les réfugiés ayant quitté la Bosnie-Herzégovine, les ressortissants de Bosnie-Herzégovine qui regagnent leur ancien domicile et les personnes déplacées, sans distinction fondée sur l'origine ethnique, si bien que toute discrimination de ce type serait contraire à la loi. L'ECRI remarque que dans certains cas, des Roms n'ont pas pu demander d'aide à la reconstruction faute de titre de propriété car très souvent, leurs biens d'avant la guerre n'étaient pas déclarés. Il semblerait cependant que des personnes non roms se trouvant dans des situations similaires aient été traitées plus favorablement. Il faut préciser que les logements informels et les logements sociaux, dans lesquels beaucoup de Roms vivaient avant la guerre, ne peuvent faire l'objet d'une demande de restitution de biens. Par ailleurs, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a fait référence à des allégations selon lesquelles la reconstruction des biens des Roms aurait été plus lente que pour les autres communautés et que les autorités auraient été peu réceptives à leurs demandes de restitution de biens ou de réhabilitation des logements endommagés²⁴. Les représentants des Roms expliquent que pour toutes ces raisons, très peu de Roms ayant fui leur logement pendant la guerre ont réussi à s'y réinstaller.

²⁴ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième Avis sur la Bosnie-Herzégovine, 27 avril 2009, ACFC/OP/II(2008)005, paragraphe 88.

113. Beaucoup de Roms vivent toujours dans des campements informels, souvent sans accès à des services de base comme le traitement des eaux usées, le ramassage des ordures ou l'alimentation en électricité et en eau potable. Des expulsions forcées ont toujours lieu, parfois dans l'objectif de mettre en œuvre des programmes locaux d'amélioration du logement des Roms mais aussi, dans certains cas, sans proposition de relogement. Les Roms n'ont alors guère d'autre solution que de reconstruire des logements illégaux ailleurs. De nombreux Roms se trouvent donc sans abri approprié, fait que l'ECRI considère comme extrêmement préoccupant non seulement en soi, mais aussi parce qu'il a de sérieuses conséquences sur leurs perspectives d'avenir et notamment sur leur état de santé et sur leurs chances de recevoir une éducation satisfaisante pouvant déboucher sur un emploi. Dans ce contexte, l'ECRI se félicite que le Plan d'action pour l'emploi, le logement et les soins de santé des Roms²⁵ comprenne une série de mesures visant à résoudre les problèmes des Roms en matière de logement. Ces mesures visent trois objectifs : le développement urbain et la légalisation des logements individuels, via l'enregistrement des biens existants et la création d'un cadre juridique et des conditions nécessaires pour que les logements futurs soient construits conformément à la loi ; la formation et la sensibilisation des Roms et de la population générale, afin de modifier les comportements et de promouvoir la pleine intégration des Roms au niveau local ; et la planification et la construction de nouveaux logements par le biais de programmes sociaux, de collectes de dons et de programmes de prêts. L'ECRI note avec intérêt dans ce contexte que l'agence suédoise pour le développement et la coopération internationale a fait don de 2 millions BAM destinés à fournir des logements pour les Roms.
114. L'ECRI appelle les autorités à faire en sorte que l'aide à la reconstruction soit fournie sans discrimination non seulement dans les textes, mais aussi dans la pratique, afin de veiller à ce que les Roms souhaitant regagner leur domicile d'avant la guerre n'en soient jamais empêchés par des décisions arbitraires de la part des pouvoirs locaux.
115. L'ECRI encourage vivement les autorités à appliquer pleinement le Plan d'action sur le logement des Roms afin de veiller à ce que ces derniers ne soient pas privés de logement adéquat.
116. Dans le domaine de la santé, les autorités indiquent que des facteurs économiques et sociaux tels que la pauvreté, une mauvaise alimentation et le manque d'accès aux établissements de soins ont des répercussions négatives sur la population rom. Pour les femmes roms, les questions de santé génésique posent également problème. L'ECRI note avec intérêt que le Plan d'action pour la santé des Roms, élaboré dans le cadre de la Décennie pour l'intégration des Roms, prévoit des mesures d'action positive visant à garantir aux Roms le plein exercice de leur droit aux soins de santé ainsi que des mesures de sensibilisation et de prévention, comme des campagnes de vaccination.
117. L'ECRI encourage vivement les autorités à mettre pleinement en œuvre le Plan d'action pour la santé des Roms, afin de veiller à ce que les Roms bénéficient d'un accès égal aux soins et à ce que leur situation dans ce domaine s'aligne sur celle du reste de la population. Elle préconise l'adoption de mesures spécifiques visant les problèmes de santé particuliers rencontrés par les femmes roms.
118. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités d'aborder les problèmes rencontrés par les Roms sur le marché du travail dans le cadre d'une stratégie plus globale visant à améliorer leur sort. L'ECRI note que le chômage

²⁵ Action Plan of Bosnia and Herzegovina for Addressing Roma Issues in the Fields of Employment, Housing and Health Care.

demeure un problème sérieux pour l'ensemble des habitants de Bosnie-Herzégovine. Néanmoins, les Roms sont touchés de façon disproportionnée par le manque d'accès à l'emploi, dans les secteurs public comme privé, et la plupart des Roms ayant perdu leur travail pendant la guerre n'ont pas été réembauchés par leurs anciens employeurs. Selon des sources non officielles, le taux de chômage de la population rom atteindrait 99 % ; les estimations officielles indiquent que seuls 59 % des hommes roms et 20 % des femmes ont exercé un emploi à un moment donné, contre 70 % et 43 % respectivement pour le reste de la population²⁶. Les représentants des Roms observent également que les Roms qui parviennent à trouver un emploi dissimulent généralement leur origine pour éviter d'être rejetés par leur employeur ou par leurs collègues. Cela les amène à se couper de leur communauté et laisse les autres Roms sans beaucoup d'exemples susceptibles de nourrir leurs propres aspirations.

119. L'ECRI salue l'élaboration, dans le cadre de la Décennie pour l'intégration des Roms, d'un Plan d'action pour l'emploi des Roms. Le plan a cinq grands objectifs : création d'une base de données sur le chômage de la population rom, pour pouvoir prendre des mesures correctement ciblées ; adoption de programmes spécifiques visant à encourager l'emploi et l'exercice d'activités indépendantes chez les Roms ; révision de la législation pour supprimer la discrimination et encourager les actions positives ; renforcement des efforts d'enseignement et de formation destinés aux Roms, comprenant des formations sur la recherche d'emploi et sur la création d'entreprises et enfin, lancement de campagnes de sensibilisation auprès des Roms, pour les renseigner sur les besoins en emplois, et auprès de la population générale et des médias pour contribuer à changer les mentalités.

120. L'ECRI encourage vivement les autorités à mettre pleinement en œuvre le Plan d'action pour l'emploi des Roms. Elle souligne qu'il est important d'adopter une approche intégrée pour veiller non seulement à ce que les Roms aient les compétences nécessaires pour trouver un emploi, mais aussi à ce que les employeurs soient disposés à embaucher des Roms.

121. Dans son premier rapport, l'ECRI a vivement encouragé les autorités à mettre pleinement en œuvre le Plan d'action sur les besoins éducatifs des Roms et des autres minorités nationales. L'ECRI est préoccupée par le taux de scolarisation des Roms, qui reste globalement extrêmement faible : 76 % des Roms n'auraient jamais fréquenté l'école ou n'auraient jamais achevé le cursus primaire²⁷. Elle note que les enfants roms peuvent avoir du mal à s'inscrire à l'école faute de pièces d'identité ou d'autres documents nécessaires et que d'autres facteurs tels que la pauvreté, la discrimination et le harcèlement leur donnent toujours moins de chances que les autres enfants de fréquenter l'école ou d'achever des études. Comme le relève le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le taux d'abandon de scolarité reste élevé parmi la population rom, en particulier chez les filles, et les Roms restent fortement sous-représentés dans les établissements d'enseignement secondaire et supérieur²⁸. Le fort taux d'illettrisme qui en résulte aggrave encore les difficultés rencontrées par les Roms dans l'accès à l'emploi.

122. L'ECRI se félicite des informations qui signalent une augmentation progressive du taux de scolarisation des enfants roms, due en partie aux diverses mesures prises dans le cadre du Plan d'action de 2004 sur les besoins éducatifs des Roms et des autres minorités nationales de Bosnie-Herzégovine. Les membres

²⁶ CERD/C/BIH/7-8, paragraphe 92.

²⁷ CERD/C/BIH/7-8, paragraphe 91.

²⁸ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième Avis sur la Bosnie-Herzégovine, 27 avril 2009, ACFC/OP/II(2008)005, paragraphe 178.

de certaines communautés roms indiquent désormais que tous leurs enfants fréquentent l'école. Des initiatives en cours permettent également de fournir gratuitement des manuels scolaires et d'offrir une aide financière aux Roms qui poursuivent des études secondaires ou supérieures. Selon des informations reçues par l'ECRI cependant, le Plan d'action manquerait encore de notoriété et sa mise en œuvre ne serait pas encore assez suivie et évaluée.

123. L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre et de renforcer la mise en œuvre du Plan d'action de 2004 sur les besoins éducatifs des Roms et des autres minorités nationales. Elle les invite également à évaluer en détail l'impact des mesures prises à ce jour, afin de corriger toute lacune existante et de veiller à la mise en commun des bonnes pratiques.

124. Dans son premier rapport, l'ECRI a appelé de ses vœux une stratégie globale et plurisectorielle visant à améliorer la situation de la population rom en Bosnie-Herzégovine. L'ECRI a également conseillé d'associer de façon sérieuse les représentants des Roms non seulement à la conception de cette stratégie, mais aussi à sa mise en œuvre, son évaluation et son ajustement si nécessaire. Elle a remarqué que le manque de données démographiques précises entravait la conception de mesures visant à promouvoir l'égalité effective des groupes cibles et rendait l'évaluation de ces mesures extrêmement difficile.

125. Depuis le premier rapport de l'ECRI, la Bosnie-Herzégovine s'est associée à la Décennie pour l'intégration des Roms. En complément du Plan d'action de 2004 sur les besoins éducatifs des Roms et des autres minorités nationales, un Plan d'action pour l'emploi, le logement et les soins de santé des Roms a été rédigé. Comme le montrent les aspects spécifiques du plan d'action présentés ci-dessus, des efforts sont en cours pour traiter les problèmes des Roms de façon globale, notamment à travers la collecte des données nécessaires, l'étude des changements à apporter à la législation et à la réglementation, des mesures concrètes pour assurer des progrès sur le terrain et des campagnes de sensibilisation destinées à modifier les mentalités à la fois chez la population majoritaire et parmi les Roms. L'ECRI se félicite de ces initiatives et espère qu'elles jetteront les bases nécessaires à de sensibles améliorations du sort des Roms. Elle observe que de très importantes ressources financières seront requises pour atteindre les résultats visés et que les autorités devront donc mobiliser de telles ressources à travers tous les niveaux administratifs de Bosnie-Herzégovine et au niveau international.

126. L'ECRI souligne également que face à une population aussi lourdement défavorisée, les progrès pourront sembler lents, rendant indispensable une approche à long terme. Il est d'autant plus important de suivre et d'évaluer l'impact des mesures en place afin de repérer celles qui fonctionnent et de renforcer celles qui ne semblent pas aboutir aux progrès souhaités. L'ECRI souligne l'importance de veiller à ce que les représentants des Roms soient activement associés au suivi, à l'évaluation et, si nécessaire, au renforcement ou à l'ajustement des mesures en place, et salue à cet égard la participation du Conseil consultatif pour les Roms et du Conseil des minorités nationales.

127. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que les ressources financières nécessaires soient disponibles pour mettre en œuvre le Plan d'action de 2004 sur les besoins éducatifs des Roms et des autres minorités nationales et le Plan d'action pour l'emploi, le logement et les soins de santé des Roms. Elle souligne que pour atteindre les objectifs visés par ces plans d'action, l'appui financier de tous les niveaux de gouvernement sera requis, et recommande aux autorités de travailler activement pour que la volonté politique nécessaire soit également présente.

128. L'ECRI appelle les autorités à suivre et à évaluer soigneusement l'impact des mesures prévues par les plans d'action pour les Roms afin de pouvoir les adapter lorsque nécessaire et diffuser rapidement les bonnes pratiques.
129. L'ECRI encourage les autorités à veiller à la pleine participation des représentants des Roms, y compris à travers le Conseil consultatif pour les Roms et le Conseil des minorités nationales, au suivi, à l'évaluation et si nécessaire à l'ajustement des mesures prévues par les plans d'action pour les Roms.
130. Dans son premier rapport, l'ECRI a appelé les autorités à veiller à ce que tous les épisodes de violence et de manifestations d'hostilité contre les Roms fassent l'objet d'enquêtes approfondies et à ce que leurs auteurs soient traduits en justice. Peu d'informations récentes semblent disponibles dans ce domaine. Des comportements hostiles de la part de certaines autorités et communautés locales continuent néanmoins d'être signalés, notamment envers les Roms réfugiés et demandeurs d'asile. Il est fait état de mauvais traitements de Roms par la police et d'un désintérêt de la police pour les enquêtes sur les infractions dirigées contre des Roms²⁹, d'agressions physiques de Roms par des non-Roms et de cas fréquents de menaces et d'injures verbales.
131. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de veiller à ce que tous les épisodes de violence et de manifestations d'hostilité contre les Roms fassent l'objet d'enquêtes approfondies, afin que leurs auteurs soient traduits en justice. Elle souligne que les responsables politiques et autres ont un rôle à jouer en dénonçant de tels actes à chaque fois qu'ils se produisent.

Minorités nationales

132. Comme noté dans le premier rapport de l'ECRI, une loi sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales a été adoptée par l'État en avril 2003. La loi comprend une liste, non exhaustive, de dix-sept minorités : Albanais, Tchèques, Allemands, Hongrois, Italiens, Juifs, Macédoniens, Monténégrins, Polonais, Roms, Roumains, Russes, Ruthènes, Slovaques, Slovènes, Turcs et Ukrainiens. La législation nécessaire à l'application de la loi a depuis été adoptée au niveau des Entités, en décembre 2004 pour la Republika Srpska et en juillet 2008 pour la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales remarque que cette législation est maintenant bien développée ; cependant, son application continue à soulever des problèmes³⁰.

- *Instances consultatives des minorités nationales*

133. La loi sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales adoptée par l'État en 2003 prévoyait la création d'un Conseil des minorités nationales, sous l'égide de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine. Dans son premier rapport, l'ECRI a vivement encouragé les autorités de Bosnie-Herzégovine à mettre en place cette instance, ainsi que ses équivalents au niveau des Entités, et à mener une coopération constante et constructive avec elle. Le Conseil des minorités nationales de l'État, dont le rôle est purement consultatif, a fini par être mis en place en avril 2008. Le Conseil suit depuis les questions importantes pour les minorités nationales, comme la mise en œuvre du Plan d'action pour les Roms et l'exécution de l'arrêt *Sejdić et Finci* de la Cour européenne des droits de l'homme. L'ECRI est cependant préoccupée par les problèmes signalés quant à la nomination des représentants

²⁹ Voir aussi plus loin, Comportement des forces de l'ordre.

³⁰ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième Avis sur la Bosnie-Herzégovine, 27 avril 2009, ACFC/OP/II(2008)005, paragraphe 11.

de minorités nationales siégeant dans cette instance. En mars 2010, seules dix des dix-sept minorités nationales reconnues avaient pu désigner des représentants au Conseil. L'ECRI espère que tous les points encore en suspens seront rapidement résolus, afin que le Conseil des minorités nationales de l'État soit pleinement opérationnel et que toutes les minorités nationales puissent lui faire pleinement confiance. Elle note que ce Conseil a proposé la création d'un bureau gouvernemental chargé des minorités nationales ; bien que cette proposition semble avoir rencontré un accord de principe, elle n'a pas encore été suivie de mesures concrètes.

134. En 2007, l'Assemblée de Republika Srpska a créé un Conseil des minorités nationales au sein du parlement de Republika Srpska. Il s'agit d'un conseil consultatif composé de quinze membres directement nommés par les minorités nationales. Depuis sa création, il a présenté plusieurs propositions aux autorités et à l'Assemblée de Republika Srpska, qui ont abouti à une augmentation du budget alloué aux activités des minorités nationales en 2008. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, l'instance correspondante n'a été créée qu'en décembre 2009. L'ECRI salue la mise en place de ces conseils et espère qu'ils seront tous deux en mesure de jouer un rôle significatif pour veiller à ce que les préoccupations et les intérêts des minorités nationales soient dûment pris en compte au niveau des Entités.

135. Un Conseil consultatif pour les Roms, instance consultative permanente dépendant du Conseil des ministres de l'État et composée de neuf représentants des Roms et de neuf représentants des ministères concernés au niveau de l'État et des Entités, a été créé en 2002. L'ECRI se félicite que cette instance ait depuis contribué à la rédaction du Plan d'action pour l'emploi, le logement et les soins de santé des Roms en Bosnie-Herzégovine et qu'il soit prévu qu'elle participe activement au suivi de la mise en œuvre de ce plan. Des informations indiquent cependant que l'exercice de ce rôle pourrait être gêné par un manque de ressources humaines et financières.

136. L'ECRI appelle les autorités, aux niveaux concernés, à résoudre tous les problèmes encore en suspens concernant la composition, le fonctionnement et les ressources des différentes instances consultatives des minorités nationales, dont le Conseil consultatif pour les Roms, afin de permettre aux minorités nationales d'exercer une influence et de participer effectivement à la vie publique à tous les niveaux au sein des Entités comme de l'État.

137. L'ECRI invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à prendre des mesures pour définir et nommer un bureau des minorités nationales chargé d'assurer la mise en œuvre effective des politiques adoptées et des décisions prises concernant ces minorités.

- *Exercice des droits des personnes appartenant aux minorités nationales*

138. Dans son premier rapport, l'ECRI a encouragé les autorités de Bosnie-Herzégovine à coopérer étroitement avec les représentants des minorités pour veiller à ce que les dispositions de la loi sur les minorités nationales concernant l'éducation et d'autres domaines soient dûment appliquées.

139. Outre la participation à la vie politique et publique³¹, les principales préoccupations exprimées par les représentants des minorités nationales concernent d'une part la nécessité d'une meilleure visibilité de leurs langues et de leurs cultures – dans les manuels scolaires, les médias publics et la vie publique en général – et d'autre part les possibilités limitées d'enseignement des

³¹ Voir plus haut, « Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques – Représentation politique des minorités nationales », et « Instances consultatives des minorités nationales ».

langues minoritaires ou en langues minoritaires à l'école. Bien que les représentants des minorités nationales aient salué les modifications apportées en 2005 à la loi d'État sur les minorités nationales, qui visaient à assouplir les critères pour l'ouverture de classes offrant un enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues, l'ECRI relève que ces critères restent difficiles à remplir dans la pratique et que le nombre de classes où les langues minoritaires sont présentes reste faible. L'ECRI renvoie sur ce point au dernier avis sur la Bosnie-Herzégovine du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités³², qui étudie ces questions en détail.

140. L'ECRI encourage à nouveau vivement les autorités de Bosnie-Herzégovine à veiller à ce que les dispositions de la loi sur les minorités nationales soient dûment appliquées. Elle les invite à coopérer étroitement avec les représentants des minorités nationales à ce sujet, en se penchant particulièrement, conformément aux vœux de ces représentants, sur la nécessité de garantir la visibilité des langues et des cultures minoritaires et sur l'enseignement des langues minoritaires et en langues minoritaires.

Personnes ne souhaitant pas s'identifier à un peuple constituant ou à une minorité nationale

141. Comme relevé dans le premier rapport de l'ECRI, l'accent mis dans les textes et dans la pratique sur la garantie d'un plein exercice des droits par les membres des peuples constituants laisse les personnes qui ne s'identifient pas à l'un des ces peuples dans une situation nettement défavorisée. Hormis la situation spécifique des membres de minorités nationales (étudiée dans d'autres parties du présent rapport), l'ECRI s'inquiète de constater que ces personnes, issues par exemple de mariages mixtes et dont beaucoup s'identifient comme Bosniens, sont ignorées à de nombreux égards à la fois dans les faits et dans le système juridique en vigueur. Elles ne peuvent se présenter aux élections pour lesquelles l'identification à un seul peuple constituant est exigée (élections à la présidence de l'État ou à la Chambre des peuples, par exemple) et n'entrent ni dans les mécanismes de partage du pouvoir, ni dans les autres politiques et programmes mis en place pour garantir l'équilibre institutionnel entre les peuples constituants. De plus, le libellé des dispositions constitutionnelles et législatives de l'État et des Entités, qui classe toutes les personnes non membres d'un peuple constituant parmi les « autres », donne l'impression que ces personnes ont un statut inférieur dans la société. Les personnes qui ne souhaitent pas s'identifier à un peuple constituant ou à une minorité nationale restent donc discriminées, voire invisibles en droit et ignorées dans la pratique et ne bénéficient pas d'une véritable égalité avec les autres citoyens de Bosnie-Herzégovine.

142. L'ECRI exhorte les autorités de Bosnie-Herzégovine à prendre toutes les mesures voulues pour veiller à ce que toutes les personnes relevant de la juridiction de l'État, qu'elles s'identifient ou non à un peuple constituant ou à une minorité nationale, se voient reconnaître tous les droits prévus par la loi et en bénéficient non seulement en droit, mais aussi dans les faits.

143. L'ECRI exhorte les autorités à veiller à ce que toutes les formulations discriminatoires, y compris les distinctions établies entre les peuples constituants et les « autres », soient supprimées des textes constitutionnels et législatifs en vigueur en Bosnie-Herzégovine.

³² ACFC/OP/II(2008)005

Réfugiés et demandeurs d'asile

144. Dans son premier rapport, l'ECRI a appelé les autorités de Bosnie-Herzégovine à coopérer étroitement avec le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) au sujet du statut des réfugiés, en particulier en provenance du Kosovo³³, et de veiller à ce que nul ne soit renvoyé de force dans son pays d'origine en violation du principe de non-refoulement et de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a fortement encouragé les autorités à offrir une protection à tous les réfugiés présents sur son territoire et à répondre à leurs besoins, les appelant à réagir aux manifestations d'hostilité et de discrimination contre les habitants des centres d'accueil et à éviter de tenir des discours susceptibles d'alimenter de telles manifestations.
145. Les demandeurs d'asile se trouvant actuellement en Bosnie-Herzégovine viennent en majorité du Kosovo ; presque tous sont des Roms. Plus de 50 000 personnes de l'ex-République fédérale de Yougoslavie ont été enregistrées en 1998-1999 dans le cadre d'un régime d'accueil temporaire qui a été plusieurs fois prolongé. 6 000 personnes ont demandé leur réinscription en 2002, après quoi les chiffres sont allés en diminuant. À compter de juin 2003, l'accueil temporaire n'a plus été accordé qu'aux personnes en provenance de Serbie-et-Monténégro dont le dernier lieu de résidence permanente se trouvait au Kosovo. Le régime a pris fin le 30 septembre 2007. Depuis cette date, les personnes entrées en Bosnie-Herzégovine sous accueil temporaire et qui ne peuvent regagner leur domicile au Kosovo doivent déposer une demande de protection internationale comme les autres demandeurs d'asile. En mars 2010, 368 demandeurs d'asile se trouvaient en Bosnie-Herzégovine, dont 272 dépendaient auparavant du régime d'accueil temporaire.
146. L'ECRI note avec préoccupation que le ministère de la Sécurité, qui décide de l'octroi du statut de réfugié à la place de l'UNHCR depuis le 1^{er} juillet 2004, rejette régulièrement les demandes d'asile de personnes venant du Kosovo, contrairement aux directives pertinentes de l'UNHCR³⁴. Les Roms ayant droit à une protection internationale risquent par conséquent d'être refoulés. Les demandeurs d'asile ne sont pas autorisés à travailler et doivent résider dans l'un des deux centres d'accueil existants. Ils n'ont qu'un accès très limité aux soins de santé. Sachant que de nombreux demandeurs d'asile en provenance du Kosovo vivent en Bosnie-Herzégovine depuis longtemps – jusqu'à douze ans, l'ECRI note avec inquiétude que peu de dispositions sont prises pour faciliter leur intégration locale, alors qu'ils sont attachés à la Bosnie-Herzégovine et que le Kosovo manque des infrastructures nécessaires pour leur permettre un retour durable. Des comportements hostiles de la part de la population et des officiels locaux continuent également d'être signalés. L'ECRI se félicite d'apprendre, cependant, que les enfants vivant dans les centres d'accueil sont inscrits dans les écoles locales.
147. Les titulaires du statut de réfugié ne bénéficient pas de procédures de naturalisation simplifiées, car le temps passé en Bosnie-Herzégovine comme demandeur d'asile ou sous le régime de l'accueil temporaire ne compte pas pour l'acquisition de la nationalité. Bien qu'ils soient autorisés à travailler au même titre que les ressortissants de Bosnie-Herzégovine, de nombreux réfugiés roms

³³ Toute mention du Kosovo dans le présent texte, désignant le territoire, ses institutions ou sa population, doit être interprétée en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU et sans préjuger du statut de Kosovo.

³⁴ UNHCR, Position on Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo (juin 2006), remplacé par les Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo (9 novembre 2009).

rencontrent des difficultés particulières dans leur recherche d'emploi³⁵. Les réfugiés en provenance de Croatie souffriraient également de marginalisation.

148. L'ECRI exhorte à nouveau les autorités de Bosnie-Herzégovine à veiller à ce que nul ne soit renvoyé de force dans son pays d'origine en violation du principe de non-refoulement et de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle appelle les autorités à veiller à ce que les droits sociaux, dont les soins de santé, soient pleinement garantis aux demandeurs d'asile, et les invite à lutter activement contre les manifestations d'hostilité et les actes de discrimination contre les demandeurs d'asile.
149. L'ECRI engage les autorités à trouver des solutions durables pour assurer une véritable intégration aux demandeurs d'asile qui se trouvent en Bosnie-Herzégovine depuis de nombreuses années sans perspective concrète de retour, et en particulier aux personnes arrivées dans le pays à l'époque où s'appliquait le régime de l'accueil temporaire.
150. L'ECRI recommande aux autorités de modifier la législation de manière à veiller à ce que les personnes reconnues comme réfugiées puissent acquérir plus facilement la nationalité bosnienne, conformément à l'article 34 de la Convention de 1951 sur les réfugiés. Elle les invite à renforcer leurs efforts pour faciliter l'intégration locale de tous les réfugiés.

VI. Antisémitisme

151. Dans son premier rapport, l'ECRI a appelé les autorités de Bosnie-Herzégovine à empêcher la propagation de documents antisémites et souligné que les personnalités influentes du pays devaient constamment dénoncer toute manifestation d'antisémitisme.
152. Selon les acteurs de la société civile, l'antisémitisme est peu présent dans la vie politique courante en Bosnie-Herzégovine mais semble en augmentation chez des groupes néofascistes ; des messages antisémites inquiétants et des actes de vandalisme visant la communauté juive font sporadiquement surface, notamment en lien avec l'actualité. Ces actes ou messages tournent habituellement autour des événements au Moyen-Orient ou de théories de complots contre les musulmans bosniaques. Les acteurs de la société civile expliquent que de tels messages ne sont généralement pas perçus comme dangereux par les responsables politiques, dont la réaction n'est souvent pas à la hauteur. Des ouvrages antisémites seraient également toujours disponibles dans certaines librairies.
153. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de Bosnie-Herzégovine d'empêcher la propagation de documents antisémites, notamment en assurant l'application effective des dispositions juridiques existantes contre le racisme. Elle souligne à nouveau que les différentes personnalités influentes au sein de la société ont un rôle à jouer à cet égard, celui de dénoncer toutes les manifestations d'antisémitisme ; elle renvoie à sa Recommandation de politique générale n° 9 sur la lutte contre l'antisémitisme, qui propose une série de mesures en ce sens.

VII. Éducation et sensibilisation aux droits de l'homme

154. Dans son premier rapport, l'ECRI a encouragé les autorités de Bosnie-Herzégovine à faire de l'éducation sur les droits de l'homme une matière obligatoire dans toutes les classes. L'ECRI constate que des cours d'éducation à la démocratie et aux droits de l'homme sont assurés de l'enseignement primaire

³⁵ Voir ci-dessus, « Discrimination dans divers domaines – Emploi ».

supérieur à l'enseignement secondaire (qui commence à seize ans) et qu'il s'agit d'une matière obligatoire et notée. Un programme d'accréditation des enseignants en charge de cette matière a également été développé. En outre, un programme d'éducation à la paix, approuvé entre autres par l'ensemble des treize ministères de l'Éducation existant en Bosnie-Herzégovine, a été élaboré et devait s'appliquer dans les écoles à partir de septembre 2009. L'objectif du programme est de généraliser l'éducation à la paix en l'intégrant à toutes les matières enseignées, jetant ainsi les bases d'une culture de paix et de réconciliation. L'ECRI se félicite de ces nouveautés et souligne l'importance, dans toutes les sociétés et plus encore dans celles qui ont été marquées par un conflit, d'offrir aux enfants de tous âges un enseignement les encourageant à valoriser la diversité.

155. L'ECRI recommande aux autorités de Bosnie-Herzégovine de veiller à ce que l'éducation aux droits de l'homme comme matière obligatoire soit étendue à toutes les classes. Elle les encourage à faire en sorte que le programme d'éducation à la paix soit mis en œuvre dans toutes les écoles le plus tôt possible.

VIII. Comportement des forces de l'ordre

156. Dans son premier rapport, l'ECRI a appelé les autorités de Bosnie-Herzégovine à mettre fin aux contrôles d'identité excessivement fréquents et aux cas de harcèlement de Roms par la police. L'ECRI relève que de nouveaux problèmes ont été signalés depuis dans le comportement de la police à l'égard des Roms, dont des pratiques de profilage ethnique, des descentes abusives dans des campements roms, des accusations portées par la police contre des Roms sur de très faibles preuves et l'absence d'enquêtes appropriées en cas d'infraction visant des Roms. Des problèmes ont également été signalés concernant le traitement des minorités visibles par la police. En particulier, les personnes perçues par la police comme des musulmans radicaux feraient l'objet de traitements discriminatoires. Enfin, il semblerait que la police et les procureurs mettent peu d'empressement à enquêter sur les infractions visant des minorités religieuses.

157. Dans son premier rapport, l'ECRI a encouragé les autorités à envisager la création d'un organisme indépendant chargé d'enquêter sur les allégations de mauvais traitements de la part de la police. L'ECRI note que les évolutions dans ce domaine sont étroitement liées aux efforts de réforme et d'unification des forces de police contrôlées par les Entités, qui ne progressent que lentement. Les plaintes contre des membres des forces de l'ordre sont donc toujours traitées par les Unités réglementaires de la police au niveau des Entités et du district de Brčko. Ces unités ont examiné plusieurs centaines de plaintes par an depuis le dernier rapport de l'ECRI et préconisé à plusieurs reprises l'ouverture de poursuites disciplinaires ou pénales. Elles sont cependant placées sous l'égide de leur ministère de l'Intérieur. Les informations transmises à l'ECRI ne précisent pas si des discriminations raciales ont été alléguées ou démontrées dans certains cas.

158. Dans son premier rapport, l'ECRI a engagé les autorités à poursuivre et à renforcer leurs efforts pour assurer la diversité ethnique des forces de police et à veiller à ce que cette recherche de diversité englobe également les groupes autres que les trois peuples constituants. Elle regrette que les progrès semblent avoir été faibles dans ce domaine.

159. L'ECRI invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à toute pratique de profilage racial. Elle les encourage à nouveau à envisager la création d'un organisme indépendant

chargé d'enquêter sur les allégations de mauvais traitement par des membres de la police et à renforcer leurs efforts pour assurer la diversité ethnique des forces de police, en veillant à ce que ces efforts englobent également les groupes autres que les trois peuples constituants. Elle renvoie à sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, qui propose aux autorités une série de mesures portant particulièrement sur le profilage racial, la discrimination raciale et les comportements à caractère raciste de la part de la police, sur le rôle de la police dans la lutte contre les infractions racistes et dans le suivi des incidents racistes et sur les relations entre la police et les membres de groupes minoritaires.

160. De récents rapports du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) signalent de graves problèmes de violence entre détenus dans certaines prisons de Bosnie-Herzégovine³⁶. D'autres parties prenantes ont indiqué que dans certains cas ces problèmes englobaient des violences à caractère ethnique, un point qui inquiète l'ECRI.

161. L'ECRI recommande aux autorités de contrer toutes les formes de discrimination raciale au sein du système carcéral. Elle les invite, si ce n'est déjà fait, à mener des enquêtes approfondies sur les allégations de violences ethniques entre détenus et à mettre en œuvre avec toute la célérité nécessaire les recommandations du CPT à ce sujet.

IX. Suivi du racisme et de la discrimination raciale

162. Le dernier recensement en Bosnie-Herzégovine remonte à 1991. Conformément aux nombreux textes législatifs et autres qui mentionnent le « dernier recensement », il sert de base à la définition des mesures à prendre concernant les minorités nationales ou encore la composition ethnique à rechercher parmi les employés du secteur public. En raison des déplacements massifs de population entraînés par la guerre, il est cependant généralement admis que les chiffres du recensement de 1991 ne correspondent plus à la population du pays.

163. L'ECRI se félicite des indications transmises par les autorités selon lesquelles le Bureau des statistiques a effectué des travaux préparatoires en vue d'un nouveau recensement, le consensus politique nécessaire pourrait être obtenu en 2011 et le recensement aura lieu. Dans ce contexte, l'ECRI souligne qu'il est important de disposer de données ventilées selon des critères tels que l'origine nationale ou ethnique, la religion, la langue et la nationalité pour savoir de quelle manière certains groupes sont affectés par tel ou tel phénomène, si les programmes visant à aider certains groupes remplissent bien leurs objectifs et si des mesures supplémentaires ou différentes sont requises. L'ECRI prend note des craintes, exprimées par beaucoup, selon lesquelles on risquerait de récompenser en pratique le nettoyage ethnique en organisant un nouveau recensement comportant des données ventilées par appartenance ethnique avant que le processus de retours ne soit achevé. Un tel résultat doit être évité : du point de vue de l'ECRI, la collecte de données ventilées doit aider à mieux concevoir des mesures destinées à assurer l'égalité de tous les membres de la société dans la pratique, et en aucun cas être utilisée pour entériner la supériorité d'un groupe sur les autres. Il faudra un travail de concertation entre tous les groupes qui composent la société bosnienne, ainsi qu'une attitude de bonne foi

³⁶ Report to the Government of Bosnia and Herzegovina on the visit to Bosnia and Herzegovina carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 11 to 15 May 2009, CPT/Inf(2010)10 ; Report to the Government of Bosnia and Herzegovina on the visit to Bosnia and Herzegovina carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 19 to 30 March 2007, CPT/Inf(2009)25 (documents non traduits en français).

et de bonne volonté dans tous les camps, pour créer les conditions nécessaires à l'organisation d'un nouveau recensement en Bosnie-Herzégovine. Dans l'intervalle, l'ECRI souligne que le manque de données démographiques précises ne doit pas être pris comme prétexte par les autorités pour ne pas adopter de mesures positives ciblant les catégories de population qui sont indéniablement défavorisées.

164. Enfin, l'ECRI rappelle que de nombreux habitants de Bosnie-Herzégovine ne s'identifient pas à un groupe ethnique unique et que cette réalité doit être prise en compte. Elle remarque que la possibilité de s'identifier comme « Bosnien » aiderait à répondre aux besoins de ces personnes et constituerait dans le même temps une avancée vers la reconnaissance d'une véritable citoyenneté démocratique bosnienne, dont la nécessité est évoquée ci-dessous.

165. L'ECRI invite les autorités à trouver des moyens de mesurer la situation actuelle des groupes minoritaires dans différents domaines de la vie courante, notamment en vue du prochain recensement. Elle souligne à cet égard que la collecte de données relatives à l'origine nationale ou ethnique, à la religion, à la langue et à la nationalité doit être menée dans le respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'identification volontaire des personnes concernées comme appartenant à un groupe particulier.

166. L'ECRI recommande également de prévoir lors de la collecte de données ventilées par origine nationale ou ethnique, par religion, par langue et par nationalité, toujours en conformité avec les critères ci-dessus, la possibilité de s'identifier comme « Bosnien ».

X. La nécessaire reconnaissance d'une véritable citoyenneté démocratique bosnienne

167. Dans son premier rapport, l'ECRI a considéré qu'il était nécessaire de s'orienter progressivement vers un système centré sur la notion de citoyenneté démocratique bosnienne, dans lequel il ne soit pas obligatoire de se définir en termes ethniques pour accéder à des droits ou participer aux processus politiques et autres. Comme le montrent plusieurs passages du présent rapport, les origines ethniques sont encore aujourd'hui étroitement liées à l'octroi et à l'exercice de certains droits en Bosnie-Herzégovine.

168. L'ECRI relève, comme au moment de son premier rapport, que la structure institutionnelle mise en place par l'Accord de paix de Dayton pour assurer la paix et la stabilité repose fortement sur un partage du pouvoir entre ethnies qui sert aujourd'hui avant tout les besoins et les intérêts des trois peuples constituants. L'ECRI comprend qu'une telle approche ait été jugée nécessaire à l'époque pour mettre fin au conflit armé. Elle est vivement préoccupée, cependant, par le fait que les personnes qui ne s'identifient pas à l'un des trois peuples constituants – soit qu'elles appartiennent à une autre ethnie, soit qu'elles ne puissent ou ne veulent pas se reconnaître dans une seule ethnie – se trouvent toujours nettement défavorisées et souvent victimes de discrimination ethnique. L'existence d'une discrimination à caractère ethnique dans le domaine des droits électoraux a en outre été confirmée, comme signalé plus haut, par la Cour européenne des droits de l'homme³⁷.

169. L'ECRI déplore cette situation qui, en privant de certains droits tous ceux qui ne se reconnaissent pas dans l'un des trois peuples constituants, encourage le maintien d'une société scindée en plusieurs communautés selon des clivages ethniques. Cette atmosphère imprègne toute la vie du pays bien au-delà de la

³⁷ Sejdić et Finci – voir plus haut.

sphère politique ; elle empêche souvent le retour durable des personnes déplacées et marginalise celles qui pourraient jouer un rôle de lien entre les communautés. Le poids accordé au niveau institutionnel à l'appartenance ethnique et aux droits des trois peuples constituants favorise les partis politiques qui utilisent l'identité ethnique et nationale pour promouvoir leurs intérêts et retarder l'intégration de tous les citoyens dans la société bosnienne. Les politiciens, en outre, succombent trop facilement à la tentation d'accuser en bloc les autres peuples constituants de tous les maux, réels ou perçus, dont souffre leur propre peuple.

170. Quinze ans après une guerre traumatisante, l'ECRI admet qu'une certaine dose d'équilibre institutionnel entre les peuples constituants puisse toujours s'avérer nécessaire dans la situation d'après-conflit que connaît toujours la Bosnie-Herzégovine. Elle est cependant convaincue que des solutions sont possibles pour permettre au pays de s'orienter vers un système centré sur la notion de citoyenneté démocratique bosnienne, qui garantisse un niveau minimum de représentation des différents groupes mais où l'appartenance ethnique ne soit plus le plus important des critères pour exercer telle ou telle fonction. L'ECRI estime que toutes les parties concernées en Bosnie-Herzégovine devraient saisir la chance que représente l'arrêt *Sejdić et Finci* de la Cour européenne des droits de l'homme pour œuvrer, avec une énergie renouvelée et dans un esprit constructif, à une nouvelle définition des institutions du pays visant à promouvoir l'égalité de participation de tous les membres de la société, qu'ils se considèrent comme membres d'un peuple constituant ou d'une minorité nationale ou qu'ils ne s'identifient à aucun groupe en particulier.

171. L'ECRI renvoie aux recommandations formulées plus haut dans ce rapport, qui appellent les autorités à modifier la Constitution et la législation électorale pour veiller à ce que tous les citoyens jouissent à égalité des droits électoraux – droit de vote et droit de se porter candidat – indépendamment de leurs origines ethniques. Elle exhorte les autorités, dans le même temps, à veiller à ce que toutes les personnes relevant de la juridiction de la Bosnie-Herzégovine bénéficient non seulement en droit, mais aussi dans les faits de tous les droits prévus par la loi, quelles que soient leurs origines ethniques.

172. L'ECRI exhorte les autorités et l'ensemble des responsables politiques à s'engager dans ce processus de façon constructive, en évitant la tentation de s'attirer des gains politiques à court terme en défendant les droits des uns aux dépens de ceux des autres pour, au contraire, rechercher des solutions favorables aux intérêts à long terme de tous les habitants de Bosnie-Herzégovine, sur la base de la reconnaissance de la citoyenneté démocratique de tous. Elle appelle les autorités à veiller à ce que la société civile et tous les groupes concernés, dont les minorités nationales et les personnes qui ne s'identifient pas à un peuple constitutif ou à une minorité nationale, soient dûment associés aux débats publics et représentés dans les discussions officielles.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les trois recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités de Bosnie-Herzégovine une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI engage vivement les autorités de Bosnie-Herzégovine à offrir rapidement aux juges et aux procureurs une formation initiale et continue concernant la loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination et, plus généralement, les questions de discrimination raciale. Elle préconise également de fournir aux avocats une formation sur la loi et, plus généralement, sur les questions de discrimination raciale. Elle souligne que conformément à la définition de la discrimination directe et indirecte énoncée dans sa Recommandation de politique générale n° 7, cette formation devrait couvrir des motifs tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité et l'origine ethnique ou nationale.
- L'ECRI exhorte les autorités à mener à bien, à titre prioritaire, le travail visant à résoudre tous les cas restants qui relèvent du système de « deux écoles sous un même toit ». Les autorités devraient notamment veiller non seulement à ce que ces écoles soient réunifiées sur le plan administratif, mais aussi à ce que les élèves suivent leurs cours ensemble dans les tous les cas possibles.
- L'ECRI exhorte les autorités à mettre fin aux cas de discrimination ethnique en matière de droits à la retraite et à prendre toutes les mesures législatives nécessaires pour veiller à ce que de tels cas ne se reproduisent plus.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Bosnie-Herzégovine: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Rapport sur la Bosnie-Herzégovine, 15 février 2005, CRI(2005)2
2. Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, octobre 1996, CRI(96)43
3. Recommandation de politique générale n° 2 : Organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
4. Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
5. Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
6. Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, mars 2000, CRI(2000)21
7. Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériel raciste, xénophobe et antisémite via Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
8. Recommandation de politique générale n° 7 : la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002, CRI(2003)8
9. Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, mars 2004, CRI(2004)26
10. Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, juin 2004, CRI(2004)37
11. Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, décembre 2006, CRI(2007)6
12. Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, juin 2007, CRI(2007)39
13. Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte cotnre le racisme et la discrimination rarciale dans le domaine du sport, décembre 2008, CRI(2009)5

Autres sources

14. Ministry of Civil Affairs, Development of Education in Bosnia and Herzegovina - State Report for the 48th session of the International Conference on Education, October 2008
15. Ministry for Human Rights and Refugees, Draft Revised Strategy of Bosnia and Herzegovina for the implementation of Annex VII of the Dayton Peace Agreement, Sarajevo, October 2008
16. Action Plan for addressing Roma issues in the field of employment, housing accommodation and health care, 2007
17. Action Plan on the Educational Needs of Roma and Members of Other National Minorities in Bosnia and Herzegovina, Adopted by the Entity and Cantonal Ministers of Education of Bosnia and Herzegovina, 17 February 2004
18. Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine, requêtes n° 27996/06 et 34836/06, Arrêt (GC), 22 décembre 2009
19. Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Karanovic c. Bosnie-Herzégovine, requête n° 39462/03, Arrêt, 20 novembre 2007

20. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Besoin urgent d'une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine, Résolution 1725 (2010), 29 avril 2010
21. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Besoin urgent d'une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine, Recommandation 1914 (2010), 29 avril 2010
22. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Le besoin urgent d'une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine, Rapport, Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), 27 avril 2009, Doc. 12222
23. Commissaire aux Droits de l'Homme, Rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Thomas Hammarberg, sur sa visite en Bosnie-Herzégovine (4-11 juin 2007), 20 février 2008, CommDH(2008)1
24. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH), Avis conjoint sur les amendements à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine, Strasbourg, 20 juin 2008, CDL-AD(2008)012
25. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative, Venice, 11 March 2005, CDL-AD(2005)004
26. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Report to the Government of Bosnia and Herzegovina on the visit to and Herzegovina carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 19 to 30 March 2007, CPT/Inf(2009)26
27. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième Avis sur la Bosnie-Herzégovine, 27 avril 2009, ACFC/OP/II(2008)005
28. Council of Europe, OSCE/ODIHR, UNESCO, OHCHR, Human Rights Education in the School Systems of Europe, Central Asia and North America: A Compendium of Good Practice, OSCE 2009
29. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: information provided by the Government of Bosnia and Herzegovina on the implementation of the concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 16 July 2009, CERD/C/BIH/CO/6/Add.2
30. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Bosnia and Herzegovina, 11 avril 2006, CERD/C/BIH/CO/6
31. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Eighth periodic Report due in 2008: Bosnia and Herzegovina, 25 August 2008, CERD/C/BIH/7-8
32. United Nations High Commissioner for Refugees, Submission for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report Universal Periodic Review: Bosnia and Herzegovina, September 2009
33. United Nations Human Rights Council, National Report submitted in accordance with paragraph 15(A) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1: Bosnia and Herzegovina, 8 December 2009, A/HRC/WG.6/7/BIH/1
34. United Nations Security Council, Thirty-seventh report of the High Representative for Bosnia and Herzegovina (1 November 2009-30 April 2010), 19 May 2010, S/2010/235
35. European Commission, Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report, October 2009, SEC(2009)1338
36. European Training Foundation, Bosnia and Herzegovina: ETF Country Plan 2009

37. OSCE, Witness Protection and Support in BiH Domestic War Crimes Trials: Obstacles and recommendations a year after adoption of the National Strategy for War Crimes Processing, January 2010
38. OSCE/ODIHR, Hate crimes in the OSCE Region: Annual Report for 2008, Warsaw, October 2009
39. European Roma Rights Centre, Summary of Pressing Concerns: Bosnia and Herzegovina, 3 July 2006
40. Freedom House, Nations in Transit 2009, Washington, 30 June 2009
41. International Crisis Group, Europe Briefing No. 57, Bosnia's Dual Crisis, 12 November 2009
42. United States Department of State, 2009 Human Rights Report: Bosnia and Herzegovina, 11 March 2010
43. United States Department of State, International Religious Freedom Report 2009: Bosnia and Herzegovina, 26 October 2009

