



COUNCIL CONSEIL
OF EUROPE DE L'EUROPE

Strasbourg, le 11 mai 2005

ACFC/INF/OP/I(2005)003

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

Avis sur la Bosnie-Herzégovine

(adopté le 27 mai 2004)

Table des matières

RESUME	3
I. ETABLISSEMENT DU PRESENT AVIS	5
II. REMARQUES GENERALES.....	6
III. COMMENTAIRES SPECIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1 À 19	9
Article 1	9
Article 2	9
Article 3	9
Article 4	12
Article 5	18
Article 6	20
Article 7	23
Article 8	23
Article 9	23
Article 10	24
Article 11	25
Article 12	25
Article 13	28
Article 14	28
Article 15	30
Article 16	33
Article 17	33
Article 18	33
Article 19	34
IV. PRINCIPAUX CONSTATS ET COMMENTAIRES DU COMITÉ CONSULTATIF	35
V. REMARQUES CONCLUSIVES.....	43

RESUME

Le Comité consultatif a reçu le Rapport étatique initial de la Bosnie-Herzégovine le 20 février 2004 (attendu pour le 1^{er} juin 2001), c'est-à-dire après que les Délégués des Ministres eurent autorisé le Comité à entamer la procédure de suivi concernant la Bosnie-Herzégovine, le 3 septembre 2003. Dans le cadre de cet examen du Rapport étatique, une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Bosnie-Herzégovine du 23 au 27 février 2004 afin d'obtenir des compléments d'information, de la part de représentants du Gouvernement et d'ONG ainsi que d'autres sources indépendantes, sur la mise en œuvre de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a ensuite adopté son avis sur la Bosnie-Herzégovine lors de sa 19^e réunion, le 27 mai 2004.

Le Comité consultatif note avec satisfaction que les questions relatives aux minorités nationales bénéficient depuis peu de quelque attention de la part des autorités, comme le montrent l'adoption d'une loi sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales et les amendements apportés à la loi sur les élections. De plus, l'harmonisation de la législation des Entités a, notamment, rendu possible le développement de l'enseignement dans les (ou des) langues minoritaires.

Le Comité consultatif considère que la mise en œuvre en pratique des normes pertinentes reste un problème majeur. C'est en particulier le cas pour la loi sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Les dispositions relatives à l'enseignement des langues minoritaires, à la radiodiffusion destinée aux minorités nationales et à la représentation proportionnelle au sein des pouvoirs publics et dans l'administration n'ont pas entraîné de changement substantiel dans la pratique. Les nouvelles structures de consultation des minorités nationales, telles que le Conseil national des minorités qui est envisagé et les instances correspondantes au niveau des Entités, n'ont pas été créées malgré l'existence d'obligations légales concrètes. Ces insuffisances doivent être abordées en priorité par les autorités, au niveau de l'État comme des Entités.

Pour ce qui concerne l'accès aux fonctions politiques, des règles rigides sont encore en vigueur au niveau de l'État mais les Entités ont accompli récemment des progrès en matière d'élargissement de l'accès à certaines autorités. Les autorités pourraient donc accorder une attention plus grande à la recherche de solutions permettant de remédier au fait que des personnes appartenant aux minorités nationales, entre autres, sont exclues de certains postes à tous les niveaux. Il faudrait aussi envisager de mettre au point des mécanismes parlementaires spécifiques pour mieux protéger les intérêts des minorités nationales. La lutte contre la discrimination dans la pratique pourrait aussi être intensifiée, en particulier en matière d'accès à l'emploi, un problème qui touche tous ceux qui n'appartiennent pas au peuple constitutif se trouvant en majorité numérique dans une zone donnée.

Malgré les progrès du processus de réconciliation, il subsiste une défiance entre les groupes ethniques et une hostilité liée au retour des réfugiés et des personnes déplacées. Des efforts sont nécessaires pour promouvoir le dialogue interethnique et pour que ceux qu'on appelle actuellement les "Autres" soient plus largement reconnus comme faisant partie de la société de Bosnie-Herzégovine.

Compte tenu des besoins et des demandes en la matière, il faudrait étudier la possibilité d'accorder un soutien plus important aux initiatives des minorités nationales visant à promouvoir leurs langues et leurs cultures.

Des problèmes sérieux subsistent dans la mise en oeuvre de la Convention-cadre à l'égard des Rom. Ceux-ci ne jouissent pas d'une égalité pleine et effective, continuent d'être exposés à des discriminations et sont confrontés à des difficultés particulières dans des domaines tels que le logement, la santé, l'emploi et l'éducation. Une stratégie nationale de grande ampleur est nécessaire pour améliorer la situation des Rom, en s'inspirant des enseignements tirés de l'élaboration, récemment, d'un Plan d'action pour leurs besoins éducatifs. Dans ce contexte, il faudrait veiller tout spécialement à garantir une meilleure participation des Rom aux affaires publiques.

I. ETABLISSEMENT DU PRESENT AVIS

1. Le Rapport étatique initial de la Bosnie-Herzégovine (ci-après : le Rapport étatique), était attendu pour le 1^{er} juin 2001. Lors de leur 850^e réunion, le 3 septembre 2003, les Délégués des Ministres ont pris note du fait que la Bosnie-Herzégovine n'avait pas remis son Rapport étatique alors que 24 mois s'étaient écoulés depuis la date à laquelle le Rapport était attendu, et ils ont décidé d'autoriser le Comité consultatif à entamer la procédure de suivi concernant la Bosnie-Herzégovine.

2. Conformément à la règle 32 de la Résolution (97) 10 et au vu de la décision susmentionnée prise le 3 septembre 2003, le Gouvernement de Bosnie-Herzégovine a invité, le 26 septembre 2003, le Comité consultatif à visiter le pays. Le Rapport étatique a été reçu le 20 février 2004 et une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Bosnie-Herzégovine du 23 au 27 février 2004 afin d'obtenir de la part des représentants du Gouvernement ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes des informations complémentaires sur la mise en œuvre de la Convention-cadre. Lors de l'établissement du présent avis, le Comité consultatif a également consulté une série de documents provenant de différents organes du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes.

3. Dans le cadre de cet examen du Rapport étatique et au vu des discussions qu'il a eues lors de sa visite en Bosnie-Herzégovine, le Comité consultatif a identifié un certain nombre de points au sujet desquels il souhaitait obtenir de plus amples informations. Il a donc adressé, en date du 19 mars 2004, un questionnaire aux autorités de Bosnie-Herzégovine. Le Gouvernement de Bosnie-Herzégovine a répondu à ce questionnaire le 12 mai 2004.

4. Le Comité consultatif a ensuite adopté le présent avis lors de sa 19^e réunion, le 27 mai 2004 et a décidé de le transmettre au Comité des Ministres¹.

5. Le présent avis est soumis au titre de l'article 26 (1) de la Convention-cadre aux termes duquel, lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention, "le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif" et conformément à l'article 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, qui dispose que "le Comité consultatif examine les rapports étatiques et transmet ses avis au Comité des Ministres".

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

II. REMARQUES GENERALES

6. Le Comité consultatif regrette que le Rapport étatique ait été reçu avec 31 mois de retard, une circonstance qui a considérablement entravé le suivi du respect de la Convention-cadre par la Bosnie-Herzégovine. Le Rapport étatique traite principalement du cadre législatif et institutionnel et ne donne que peu d'explications sur la pratique en matière de protection des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine, et aucun commentaire concernant certaines dispositions de la Convention-cadre. Le Comité consultatif note aussi l'absence d'information sur la mise en œuvre de la Convention-cadre au niveau infra-étatique, une question qui devrait être traitée par une coopération accrue entre les Entités et les autorités de l'Etat. Le Comité consultatif reconnaît toutefois les efforts déployés par les auteurs du Rapport étatique pour fournir des données statistiques provenant de sources variées ainsi que pour inclure certains éléments d'autocritique.

7. Le Comité consultatif a obtenu une vision relativement plus complète de la situation grâce à la réponse écrite apportée par le Gouvernement à son questionnaire et, en particulier, grâce à la visite en Bosnie-Herzégovine susmentionnée. Le Comité consultatif estime que la visite organisée à l'invitation du Gouvernement de Bosnie-Herzégovine a constitué une excellente occasion de nouer un dialogue direct avec les sources concernées. Le complément d'information apporté par le Gouvernement et les autres sources, y compris les représentants des minorités nationales, a été très utile, en particulier pour ce qui concerne la mise en œuvre des normes pertinentes en pratique. Les rencontres se sont déroulées à Sarajevo mais aussi à Banja Luka, Prnjavor et Tuzla.

8. Le Comité consultatif reconnaît que les autorités de Bosnie-Herzégovine ont fait preuve d'un esprit de coopération dans le processus qui a mené à l'adoption du présent avis.

9. Pour ce qui concerne l'élaboration du Rapport étatique et en dépit de la date extrêmement tardive à laquelle il a été présenté, il apparaît que les Entités ont été insuffisamment associées à la phase de rédaction. Le Comité consultatif note aussi que le Rapport étatique n'est pas largement connu parmi les différents cercles concernés, malgré de louables efforts déployés par les autorités pour consulter les représentants des minorités nationales ainsi que certaines ONG. Le Comité consultatif encourage donc le Gouvernement à organiser à l'avenir de telles consultations et le Gouvernement à prendre d'autres mesures visant à accroître la sensibilisation à la Convention-cadre, à son rapport explicatif ainsi qu'aux règles relatives à sa procédure de suivi au niveau international, y compris par le biais de la publication et de la diffusion du Rapport étatique et des autres documents pertinents.

10. Le Comité consultatif note que les conséquences de la guerre, qui s'est achevée en 1995 et a engendré des souffrances considérables, un grand nombre de morts² et le déplacement de quelque 2 200 000 personnes³, se font encore fortement ressentir dans la Bosnie-Herzégovine d'aujourd'hui. C'est non seulement le cas dans le domaine socioéconomique, mais aussi pour ce qui concerne le dialogue interethnique et les droits de l'homme en général. En raison de cet héritage, il est beaucoup plus difficile pour les autorités de mettre en œuvre la Convention-cadre et une action résolue est nécessaire pour promouvoir la tolérance interethnique et combattre toutes les formes de discrimination.

² D'après le Rapport étatique, environ 250 000 personnes ont été tuées.

³ D'après le Rapport étatique, sur ce nombre, environ 1 200 000 personnes se sont réfugiées à l'étranger et près d'un million ont été déplacées à l'intérieur du pays.

11. En conséquence des efforts accomplis pour mettre fin à la guerre de Bosnie-Herzégovine, la République de Bosnie-Herzégovine, la République de Croatie et la République fédérale de Yougoslavie ont signé à Paris, le 14 décembre 1995, l'Accord-cadre général de Dayton-Paris pour la paix en Bosnie-Herzégovine (ci-après l'APD). La Constitution de la Bosnie-Herzégovine figure en annexe 4 de l'APD, qui définit les Bosniaques, les Croates et les Serbes en tant que "Peuples constitutifs" et introduit la notion des "Autres" (voir le Préambule). La Constitution dispose que la Bosnie-Herzégovine se compose de deux Entités, qui sont la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska (voir l'article I). Elle engage la Bosnie-Herzégovine et les deux Entités à garantir "le plus haut niveau en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales reconnus sur le plan international" (voir l'article II). En outre, l'APD prévoit la participation directe des membres nommés par la communauté internationale à certaines institutions nationales, telles que la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, et crée la fonction du Haut Représentant, chargé de superviser la mise en œuvre des aspects civils de l'APD.

12. Ces dispositions de l'APD, ajoutées à d'autres, donnent à la Bosnie-Herzégovine une organisation institutionnelle unique, et il faut les avoir présentes à l'esprit lors de l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention-cadre dans ce pays. Concernant la protection des minorités nationales en général, en dépit du cadre relativement rigide fourni par l'APD et du rôle important de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine, il est essentiel que les autorités nationales prennent toutes les mesures nécessaires et qu'elles se sentent de plus en plus responsables de la mise en œuvre, notamment, de la Convention-cadre. La population locale pourrait ainsi avoir vis-à-vis de ces mesures un sentiment croissant d'appropriation.

13. L'APD a permis de mettre un terme à la guerre. En définissant avec précision les obligations des Parties qui l'ont ratifié et en créant une structure institutionnelle complexe, l'APD a assurément contribué de manière significative à garantir une paix et une stabilité durables en Bosnie-Herzégovine. Le Comité consultatif souligne que ces résultats ont été atteints en mettant un accent tout particulier sur l'appartenance ethnique et en fixant une organisation territoriale conçue en priorité de manière à répondre aux besoins de ceux qu'il est convenu d'appeler les peuples constitutifs. Le Comité consultatif reconnaît qu'une telle approche était probablement nécessaire lors de la phase de réhabilitation post-conflit, mais il considère qu'il faudra progressivement, à l'avenir, mettre moins l'accent sur l'appartenance ethnique et les droits des groupes et évoluer vers une approche plus souple centrée sur les droits de l'homme individuels, qui semble mieux correspondre aux aspirations d'un nombre croissant de citoyens bosniens. En outre, cette évolution semble parfaitement en accord avec la décision partielle n° 5/98 de la Cour constitutionnelle des 30 juin et 1^{er} juillet 2000, qui traite non seulement de l'égalité collective des trois peuples constitutifs, mais également de la discrimination des individus. Cette évolution devra s'accompagner d'une participation accrue de tous les membres de la société bosnienne, en particulier de ceux qu'on appelle actuellement les "Autres" parce qu'ils appartiennent à une minorité nationale ou simplement du fait qu'ils ne veulent pas être associés à l'un des trois peuples constitutifs. Certains changements dans ce sens pourraient résulter d'une modification des pratiques actuelles ou d'une adaptation de la législation en vigueur, mais il ne devrait pas être exclu que des changements constitutionnels soient nécessaires sur le long terme, une fois qu'un consensus aura été trouvé sur ces questions.

14. Le Comité consultatif souligne que l'absence de statistiques fiables complique considérablement la mise en œuvre de la Convention-cadre en Bosnie-Herzégovine. Le dernier recensement général a été effectué en 1991, c'est-à-dire avant la guerre, et il est communément

admis que ses résultats ne reflètent plus la composition démographique actuelle du pays. Différentes voix se sont élevées dans le pays pour demander l'organisation d'un nouveau recensement, y compris parmi les représentants de certaines minorités nationales, par exemple les Rom. Le recensement de 1991 témoigne toutefois de l'extraordinaire diversité linguistique, ethnique et culturelle qui caractérise la Bosnie-Herzégovine depuis des siècles et de nombreux milieux sont, comme on peut le comprendre, réticents à ce qu'un nouveau recensement soit organisé avant que le processus du retour des réfugiés et des personnes déplacées soit achevé, conformément à l'annexe 7 de l'APD.

15. Le Comité consultatif est pleinement conscient de ce dilemme et il espère que les conditions de l'organisation d'un nouveau recensement seront réunies dans un avenir pas trop lointain. Le Comité consultatif estime cependant qu'il est essentiel que les autorités, en particulier au niveau local, n'utilisent pas l'absence d'un recensement récent comme argument pour justifier leur inaction dans le domaine de la protection des minorités nationales. Ce point semble d'autant plus important que les autorités font preuve d'un intérêt malheureusement insuffisant concernant les questions liées aux minorités nationales, comme le prouve l'absence continue de mise en œuvre de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales (voir les observations faites à ce sujet sous l'article 5 ci-dessous).

16. Le Comité consultatif souhaite préciser que lors de son examen de la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Bosnie-Herzégovine, il a tenu compte des graves difficultés économiques que connaît actuellement le pays. Conscient de l'incidence de la situation socioéconomique sur la mise en œuvre de politiques et de mesures qui nécessitent généralement des ressources financières adéquates, le Comité consultatif se félicite des efforts déjà accomplis par les autorités pour protéger les minorités nationales mais il espère qu'ils seront intensifiés dans un avenir proche.

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

III. COMMENTAIRES SPECIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1 À 19

Article 1

18. Le Comité consultatif note que plusieurs traités internationaux ont été incorporés, dans un premier temps, dans le droit interne par le biais de l'APD, avant d'être ultérieurement ratifiés. C'est notamment le cas de la Convention-cadre. Le Comité consultatif regrette cependant que la Convention-cadre n'ait jusqu'à présent été, à l'exception notable de la Cour constitutionnelle, que très peu utilisée au niveau national, que ce soit par les autorités du pays ou par le Bureau du Haut Représentant et par l'ancienne Chambre des droits de l'homme.

Article 2

19. Le Comité consultatif note que la Cour constitutionnelle, dans sa décision partielle n°5/98 des 30 juin et 1^{er} juillet 2000 parue au journal officiel du 14 septembre 2000, déclarait anticonstitutionnel, entre autres dispositions, le paragraphe 5 du Préambule de la Constitution de Republika Srpska, qui reconnaissait "le droit naturel et démocratique, la volonté et la détermination du peuple serbe de Republika Srpska de lier son Etat complètement et étroitement avec les autres États du peuple serbe". Le Comité consultatif se félicite de la nouvelle formulation du Préambule de la Constitution de la Republika Srpska, qui exprime maintenant entre autres dispositions l'intention "de contribuer à l'établissement de relations amicales entre les peuples et les États", une formulation qui semble parfaitement conforme à l'esprit de l'article 2 de la Convention-cadre.

Article 3

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

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

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

23. La Bosnie-Herzégovine n'a fait aucune déclaration ni exprimé aucune réserve concernant le champ d'application personnel lors de l'adhésion à la Convention-cadre. Le Rapport étatique n'aborde qu'implicitement cette question, au moyen d'une référence à la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, dont l'article 3 donne une définition du terme "minorité nationale" et contient une liste des groupes protégés :

"Une minorité nationale, au sens de la présente loi, est une partie de la population – des citoyens de Bosnie-Herzégovine – qui n'appartient à aucun des trois peuples constitutifs de la Bosnie-Herzégovine, et se compose de personnes ayant une origine ethnique identique ou similaire, des traditions, des coutumes, une religion, une culture et une spiritualité identiques ou similaires, une histoire commune ou liée ainsi que d'autres caractéristiques.

La Bosnie-Herzégovine protégera la situation et l'égalité des personnes appartenant aux minorités nationales : les Albanais, les Monténégrins, les Tchèques, les Italiens, les Juifs, les Hongrois, les Macédoniens, les Allemands, les Polonais, les Rom, les Roumains, les Russes, les Ruthènes, les Slovaques, les Slovènes, les Turcs, les Ukrainiens et autres personnes qui remplissent les conditions énoncées dans le paragraphe 1 du présent article."

24. Le Comité consultatif se félicite de ce que cette définition englobe un grand nombre de groupes résidant en Bosnie-Herzégovine, y compris les plus faibles numériquement⁴, et que la liste des groupes protégés ne soit pas considérée comme exhaustive. Il note cependant que le fait de limiter la portée du terme "minorité nationale" aux seuls citoyens de Bosnie-Herzégovine peut avoir un impact négatif, par exemple, sur la protection des Rom et autres personnes dont la situation vis-à-vis de la citoyenneté n'a pas été régularisée, du fait de l'éclatement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie et du conflit en Bosnie-Herzégovine (voir les commentaires relatifs à l'article 4, paragraphe 47).

25. Le Comité consultatif considère qu'il subsiste une marge pour inclure d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre et de la législation relative à la mise en œuvre de celle-ci. Il est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris des non-ressortissants le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

26. Pour ce qui concerne la situation des Bosniaques, des Croates et des Serbes, le Comité consultatif note que ces trois groupes ne sont pas considérés comme des minorités nationales du point de vue de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales. L'APD les appelle les "Peuples constitutifs", comme cela ressort du Préambule de la Constitution de Bosnie-Herzégovine. Conformément à la décision partielle n° 5/98 des 30 juin et 1^{er} juillet 2000 de la Cour constitutionnelle, les Bosniaques, les Croates et les Serbes sont considérés comme des peuples constitutifs sur tout le territoire de la Bosnie-Herzégovine, qu'ils résident dans l'une ou l'autre des Entités. En d'autres termes, même si des peuples constitutifs sont, dans les faits, en situation majoritaire ou minoritaire dans les Entités, la reconnaissance expresse des Bosniaques, des Croates et des Serbes en tant que peuples constitutifs signifie qu'aucun d'entre eux, d'un point de vue constitutionnel, n'est reconnu comme une majorité puisqu'ils jouissent de l'égalité en tant que groupe.

⁴ Les résultats du recensement effectué en Bosnie-Herzégovine en 1991 montrent que sur une population totale de 4 377 033 habitants, on comptait 4 922 Albanais, 10 048 Monténégrins, 590 Tchèques, 732 Italiens, 426 Juifs, 893 Hongrois, 1 596 Macédoniens, 470 Allemands, 526 Polonais, 8 864 Rom, 162 Roumains, 297 Russes, 133 Ruthènes, 297 Slovaques, 2 190 Slovènes, 267 Turcs, 3 929 Ukrainiens, 242 682 Yougoslaves et 17 592 membres d'autres groupes ; n'ont pas déclaré leur origine ethnique : 14 585 personnes ; affiliation régionale : 224 ; inconnus : 35 670.

27. Le statut de peuple constitutif représente une garantie importante pour l'égalité de traitement des Bosniaques, des Croates et des Serbes dans les deux Entités et le Comité consultatif reconnaît que cette égalité de traitement a permis de garantir dans le pays une paix et une stabilité durables après le conflit. On peut par conséquent aisément comprendre que ces groupes soient peu disposés à remplacer leur statut de peuple constitutif par celui de minorité nationale, au sens de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

28. Le Comité consultatif note néanmoins que les Bosniaques et les Croates vivent de fait dans une situation de minorité en Republika Srpska, de même que les Serbes en Fédération, un point déjà souligné par la Cour constitutionnelle⁵. Dans une telle situation, en dépit de leur statut de peuple constitutif, ces personnes peuvent se trouver dans une position vulnérable et faire l'objet de discriminations diverses (voir les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessous). Compte tenu de l'autonomie organisationnelle et de l'étendue des compétences des Entités dans plusieurs domaines-clés tels que l'éducation, la culture ou les médias, le Comité consultatif considère que les Bosniaques et les Croates de Republika Srpska et les Serbes de la Fédération pourraient aussi – s'ils le souhaitent – bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre dans la mesure où les questions concernées sont du ressort des Entités. Compte tenu de l'autonomie organisationnelle et de l'étendue des compétences des cantons dans la Fédération, la même possibilité pourrait aussi être donnée aux Croates et aux Bosniaques vivant dans les cantons où ils constituent une minorité numérique. Le Comité consultatif souhaite préciser que cette possibilité n'implique en aucune façon un affaiblissement de leur statut de peuple constitutif garanti par la Constitution, mais qu'il vise seulement à leur offrir un moyen supplémentaire pour répondre à un besoin de protection spécifique. Le Comité consultatif estime par conséquent que la Bosnie-Herzégovine devrait examiner cette question en consultation avec les intéressés.

29. Par principe, le Comité consultatif souligne que l'emploi quasi-systématique du terme "les Autres" dans la Constitution pour désigner les minorités nationales, par opposition à ceux qu'il est convenu d'appeler les peuples constitutifs, pose certains problèmes. D'une part, ce concept des "Autres" donne lieu à des interprétations divergentes selon qu'il désigne exclusivement les personnes appartenant aux minorités nationales ou toutes les personnes qui ne souhaitent pas être affiliées à l'un des trois peuples constitutifs. D'autre part, plusieurs représentants des minorités nationales ont indiqué qu'ils considéraient le terme "Autres" comme offensant et davantage générateur d'exclusion que d'inclusion dans la société bosnienne. Le Comité consultatif note par conséquent avec satisfaction que la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales utilise constamment l'expression de "minorités nationales", qui est également mentionnée à l'Article II.5 de la Constitution. Il exprime l'espoir que les autorités compétentes, tant au niveau de l'État qu'à celui des Entités, étudieront la possibilité d'introduire, dans un souci de cohérence, une terminologie analogue au niveau constitutionnel.

30. Le Comité consultatif note qu'en Bosnie-Herzégovine l'appartenance ethnique des personnes est régulièrement mentionnée dans un certain nombre de domaines, en particulier pour l'accès à des postes politiques, la répartition des emplois publics et, plus généralement, l'accès à l'emploi. Si le Comité consultatif reconnaît que cette approche a permis d'atteindre un certain équilibre entre les trois peuples constitutifs et admet qu'il est nécessaire d'obtenir des données fiables dans ce domaine, il insiste toutefois sur le fait que la collecte des données

⁵ Voir paragraphes 58 et 59 de la décision partielle n° 5/98 de la Cour constitutionnelle du 30 juin et 1^{er} juillet 2000.

concernant l'appartenance ethnique des personnes doit être assortie de garanties légales adaptées, en ayant à l'esprit les principes énoncés dans la Recommandation n° 97(18) du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. À cet égard, il est particulièrement important de veiller à ce que chacun ait le droit d'être traité ou ne pas être traité en fonction de son appartenance ethnique et à ce qu'aucun désavantage ne résulte de ce choix. Toutes les personnes concernées doivent en outre être informées du caractère volontaire de la collecte d'informations relatives à l'identité ethnique.

31. Le Comité consultatif note que l'ordre juridique de Bosnie-Herzégovine ne semble pas comporter suffisamment de garanties en la matière. Dans certains cas, les personnes ont même dans les faits l'obligation de déclarer leur appartenance ethnique puisque être inclus dans la catégorie des "Autres" pose des problèmes du point de vue de la non-discrimination (voir les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessous, paragraphes 37-41 ci-dessous). Par exemple, l'article 4.19, paragraphe 5 de la loi sur les élections dispose que *"les listes de candidats pour la Chambre des Représentants de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, pour la présidence et la vice-présidence de Republika Srpska ainsi que pour l'Assemblée nationale de Republika Srpska doivent indiquer à quel peuple constitutif, ou au groupe des "Autres", les candidats déclarent appartenir."* Cette obligation, aussi légitime que puisse être l'objectif qu'elle poursuit, en l'occurrence celui de garantir une représentation égale des peuples constitutifs au sein des pouvoirs publics, pose problème du point de vue de l'article 3 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif considère par conséquent que les autorités devraient examiner la législation de ce point de vue et, sur la base de cet examen, adopter les amendements nécessaires pour garantir le plein respect du droit à ne pas être traité comme une personne appartenant à un groupe ethnique donné.

32. Considérant que le dernier recensement général a été effectué en 1991, le Comité consultatif encourage les autorités à commencer à réfléchir à la possibilité d'organiser un nouveau recensement le moment opportun venu (voir les commentaires figurant aux paragraphes 14 et 15, des Remarques générales). À cet égard, il sera indispensable que la réponse aux questions liées à l'appartenance ethnique soit conçue comme étant facultative et clairement indiquée comme telle. Lors de la conception des formulaires de recensement, il faudra envisager la possibilité de proposer explicitement, outre la liste des groupes ethniques, des rubriques neutres – "Bosnien", par exemple. Ce point est particulièrement important puisqu'un nombre significatif de personnes, lors du dernier recensement, se sont déclarées "Yougoslaves" ou ont simplement refusé de déclarer leur appartenance ethnique. Une telle mesure prendrait aussi en considération le fait qu'aujourd'hui un nombre croissant de citoyens bosniens, notamment ceux qui sont issus de mariages mixtes, ne se reconnaissent pas nécessairement dans une appartenance exclusive à l'un des trois peuples constitutifs. Outre les représentants des peuples constitutifs, il semble opportun que le Gouvernement consulte en temps utile ceux des minorités nationales au sujet de l'organisation et des modalités du prochain recensement et, en particulier, pour ce qui concerne le contenu des formulaires utilisés.

Article 4

33. Le Comité consultatif note avec satisfaction l'existence de garanties générales contre la discrimination, y compris dans la Constitution de Bosnie-Herzégovine, dans les Constitutions des Entités et dans la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Il note cependant que de telles dispositions mériteraient d'être davantage développées et il espère qu'il sera envisagé d'élaborer une législation complète protégeant les

personnes contre la discrimination, que celle-ci soit le fait des pouvoirs publics ou d'entités privées.

34. Une Commission des droits de l'homme a été créée conformément à l'annexe 6 de l'APD, composée du Bureau du Médiateur et de la Chambre des droits de l'homme. Ces deux institutions ont été chargées d'examiner les allégations ou les cas apparents de violations des droits de l'homme ainsi que les allégations ou cas apparents de discrimination de la part des pouvoirs publics. La Chambre des droits de l'homme peut être saisie par le Médiateur pour le compte d'un requérant, ou par une autorité, une personne, un groupe de personnes ou une ONG prétendant être victime d'une violation des droits de l'homme. La Bosnie-Herzégovine compte aujourd'hui trois institutions du Médiateur : une au niveau de l'État et une dans chacune des Entités. Chacune de ces institutions se compose de trois Médiateurs (un Bosniaque, un Croate et un Serbe). La plus ancienne de ces institutions (celle de la Fédération), qui existe depuis plus de dix ans, a tout particulièrement contribué à la lutte contre la discrimination, y compris à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales ainsi qu'aux peuples constitutifs en situation de minorité.

35. Le Comité consultatif note que le cadre institutionnel et les moyens judiciaires et non judiciaires de lutte contre la discrimination connaissent depuis quelque temps une période de mutations. Les responsabilités de la Chambre des droits de l'homme ont été transférées à la Cour constitutionnelle à compter du 1^{er} janvier 2004 et il est prévu qu'une Commission des droits de l'homme, créée au sein de la Cour constitutionnelle, fonctionne du 1^{er} janvier au 31 décembre 2004 afin de rattraper le retard d'environ 9 500 dossiers de la Chambre des droits de l'homme. En outre, il est envisagé de fusionner les trois institutions du Médiateur afin de créer au niveau de l'État un Bureau du médiateur unifié.

36. Le Comité consultatif considère que pendant tout le temps que prendra la mise en œuvre de ces importants changements institutionnels, les autorités devraient veiller tout particulièrement à ce que des recours efficaces demeurent à la disposition des personnes qui estiment être victimes de discrimination. À cet égard, il est particulièrement important que la Commission des droits de l'homme, active au sein de la Cour constitutionnelle, dispose de ressources suffisantes pour traiter le reliquat de dossiers hérités de la Chambre des droits de l'homme. Il est aussi important que la fusion des trois institutions du Médiateur, qui devrait ramener de neuf à un seul le nombre des Médiateurs et qui semble nécessaire pour renforcer les institutions multiethniques de l'État et rationaliser l'utilisation des fonds publics, se fasse de manière progressive afin de consolider la confiance de l'opinion publique dans l'institution du Médiateur nouvellement créée au niveau de l'État⁶. Il est cependant regrettable que le Médiateur et ses deux adjoints, qui composeront cette future institution unifiée, soient élus sur une base ethnique, point qui méritera d'être réexaminé à l'avenir. Le Comité consultatif considère aussi que les autorités devraient accorder une attention accrue à l'absence d'une mise en œuvre satisfaisante des décisions ou recommandations émanant de ces institutions consacrées aux droits de l'homme. Ce problème risque, s'il perdure, d'ébranler la confiance de la population vis-à-vis de l'efficacité de ces dispositifs, qui sont notamment importants pour les personnes appartenant aux minorités nationales.

⁶ Voir l'Avis de la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du 8 juillet 2002 concernant certaines questions liées aux institutions du Médiateur en Bosnie-Herzégovine et certains engagements pris par la Bosnie-Herzégovine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, document CDL-AD(2002)10 ; voir aussi les Conclusions concertées de la Réunion de travail du 19 avril 2004 sur "la Réorganisation des institutions du Médiateur en Bosnie-Herzégovine", Commission de Venise, document CDL(2004)028, qui recommande notamment que pendant une période transitoire les trois institutions coexistent.

37. S'il accueille avec satisfaction les garanties générales susmentionnées contre la discrimination, le Comité consultatif note néanmoins que les règles qui régissent la composition de certaines autorités au niveau de l'État sont telles qu'elles excluent juridiquement la possibilité pour les personnes appartenant aux minorités nationales d'accéder à ces postes politiques. C'est notamment le cas de la Présidence tripartite de la Bosnie-Herzégovine, qui d'après l'article V de la Constitution doit se composer d'un Bosniaque, d'un Croate et d'un Serbe. Un autre exemple est la Chambre des Peuples du Parlement de Bosnie-Herzégovine, qui d'après l'article IV de la Constitution comprend 15 délégués, dont deux tiers de la Fédération (cinq Croates et cinq Bosniaques) et un tiers de Republika Srpska (cinq Serbes). En outre, l'article IV de la Constitution ne permet qu'à des Serbes, des Bosniaques et des Croates d'exercer les fonctions de Président et Vice-Président des deux chambres du Parlement, c'est-à-dire la Chambre des Peuples et la Chambre des Représentants.

38. Outre les obstacles rencontrés par les personnes appartenant aux minorités nationales pour accéder à certains postes, le Comité consultatif note qu'un certain nombre de personnes appartenant à chacun des peuples constitutifs sont confrontés, pour des raisons juridiques, à la même situation : il est par exemple impossible pour un Serbe résidant sur le territoire de la Fédération ou pour un Croate ou un Bosniaque résidant en Republika Srpska d'être élu à la Présidence tripartite de Bosnie-Herzégovine en raison de la formulation de l'article V de la Constitution. De la même manière, la formulation de l'article IV de la Constitution interdit qu'un Serbe résidant dans la Fédération ou qu'un Croate ou un Bosniaque de Republika Srpska soit éligible à la Chambre des Peuples de Bosnie-Herzégovine.

39. Le Comité consultatif considère que ces dispositions posent des problèmes de discrimination. Aussi légitime que puisse être l'objectif visé par ces dispositions, à savoir de garantir une représentation égale des trois peuples constitutifs, leur proportionnalité est contestable dans la mesure où elles empêchent totalement, en particulier, les personnes appartenant aux minorités nationales d'accéder à des postes-clés de la vie publique. Cela pose donc des problèmes de compatibilité avec l'article 4 de la Convention-cadre. En dépit du fait que le cadre institutionnel découlant de la Constitution et par conséquent de l'APD a permis de garantir la stabilité de la Bosnie-Herzégovine et qu'une modification de la Constitution ne peut être envisagée qu'après l'émergence, au niveau national, d'un large consensus entre les forces politiques et les peuples constitutifs, le Comité consultatif est d'avis qu'il faudrait s'employer à trouver des moyens de remédier à l'impossibilité totale pour les personnes appartenant aux minorités nationales d'accéder aux fonctions susmentionnées, même si cet objectif ne peut être atteint à court terme.

40. Le Comité consultatif se félicite qu'après la Décision partielle de la Cour constitutionnelle des 30 juin et 1^{er} juillet 2000 sur le statut des peuples constitutifs, les constitutions des deux Entités aient été amendées afin que les trois peuples constitutifs puissent être représentés au sein des Parlements des Entités. Des progrès plus limités ont été accomplis pour ce qui concerne la représentation des minorités nationales au titre de la catégorie des "Autres". Le Comité consultatif note aussi que certaines modifications de la composition des instances législatives et exécutives ont été introduites au niveau municipal et – pour ce qui concerne la Fédération – au niveau cantonal afin de se conformer à la Décision de la Cour constitutionnelle précitée.

41. Le Comité consultatif regrette cependant que ce processus n'ait pas été mené à son terme. Il apparaît par exemple qu'il manque encore à la Chambre des Peuples de la Fédération 7 délégués serbes et que d'autres problèmes subsistent au niveau des Entités, comme le précise le Rapport étatique. Le Président et les deux Vice-présidents de la Fédération et de la Republika Srpska ne peuvent par exemple être élus qu'au sein des peuples constitutifs et ceci vaut aussi pour l'élection des Présidents et Vice-Présidents des chambres du Parlement de la Fédération. De la même manière, les trois Médiateurs de la Fédération doivent être désignés au sein de chacun des peuples constitutifs, ce qui exclut les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif est d'avis que de telles dispositions devraient être révisées puisqu'elles posent problème du point de vue de la compatibilité avec l'article 4 de la Convention-cadre⁷. Elles semblent aussi contraires au principe général, énoncé dans l'article 19 de la loi sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, selon lequel ces personnes ont le droit à une représentation proportionnelle au sein des instances des pouvoirs publics et autres administrations de tous niveaux. Il faudrait par conséquent s'interroger sur la manière de permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales d'avoir accès aux fonctions concernées, ce qui en dernier ressort pourrait nécessiter l'adoption d'amendements constitutionnels au niveau des Entités.

42. S'il souligne l'importance qu'il y a à disposer d'une législation adéquate pour protéger les personnes appartenant aux minorités nationales de la discrimination, le Comité consultatif est vivement préoccupé par les problèmes liés à la mise en œuvre d'une telle législation dans la pratique. Dans ce contexte, diverses informations émanant de sources non gouvernementales et internationales, ainsi que des Institutions du Médiateur, mentionnent la persistance, dans un certain nombre de domaines, d'une discrimination profondément enracinée. La discrimination vise en premier lieu les personnes qui n'appartiennent pas au peuple constitutif numériquement majoritaire au niveau de l'Entité ou, pour la Fédération, à celui du canton. Les Rom sont, de ce point de vue, particulièrement vulnérables.

43. L'accès à l'emploi donne lieu à des discriminations au sein des Entités, en particulier en Republika Srpska où il reste extrêmement difficile pour les personnes qui ne sont pas serbes d'être recrutées dans les secteurs de la justice et de la police, et dans diverses entreprises publiques (voir les commentaires relatifs à l'article 15 ci-dessous, paragraphe 111). La discrimination existe aussi dans le cadre du processus de retour des réfugiés et personnes déplacées, en particulier au niveau local, tant dans la Fédération qu'en Republika Srpska. Le Comité consultatif encourage par conséquent les autorités, surtout au niveau des Entités, à s'attaquer avec d'avantage de détermination à cette discrimination répandue, qui frappe le plus durement les personnes qui n'appartiennent pas au peuple constitutif dominant, et à renforcer les actions visant à favoriser la réconciliation (voir les commentaires relatifs à l'article 6 ci-dessous).

44. En tant que groupe particulièrement vulnérable, les Rom connaissent la situation la plus difficile et sont couramment exposés à la discrimination. Celle-ci concerne par exemple les Rom qui ont été déplacés ou rapatriés de l'étranger ou ceux qui sont venus du Kosovo en tant que réfugiés. D'après les autorités, les Rom sont la minorité nationale la plus nombreuse, puisqu'au

⁷ Voir l'Avis de la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) des 9 – 10 mars 2001 sur les implications de la Troisième Décision partielle de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine dans l'Affaire U 5/98 relative à la question des "peuples constituants", document CDL-INF(2001)6, qui souligne en son paragraphe 15a), que « procéder à une division des postes à responsabilité entre les représentants des trois peuples constituants comporte un sérieux risque de discrimination ».

moins 20 000 d'entre eux vivent dans le pays. Selon d'autres estimations, ils seraient plus nombreux : entre 30 000 et 50 000⁸ ou même davantage.

45. Le Comité consultatif note qu'avant la guerre, les Rom vivaient principalement sur le territoire de l'actuelle Republika Srpska. Un grand nombre d'entre eux ont été expulsés pendant la guerre, notamment de Prijedor, Vlasenica, Rogatica, Srebrenica, Zvornik et Bijeljina, et ils sont semble-t-il peu nombreux à être revenus (voir les commentaires relatifs à l'article 6 ci-dessous). Par conséquent, la majorité des Rom vivent aujourd'hui sur le territoire de la Fédération, le Canton de Tuzla en ayant la plus forte concentration : 15 000 Rom d'après les autorités cantonales. D'après des informations concordantes émanant de sources diverses, y compris de représentants des Rom, cette communauté est marginalisée, elle connaît un fort taux de chômage, ses membres n'ont pas accès à l'assurance-maladie ni à l'aide sociale et leurs conditions de vie, dans un grand nombre de leurs lieux d'habitation, sont au-dessous du strict nécessaire. Par ailleurs, les enfants rom sont rarement scolarisés, même au niveau primaire (voir les commentaires relatifs à l'article 12 ci-dessous). En outre, les Rom subissent diverses formes de discrimination dans l'accès aux services et lieux publics, comme en témoigne un exemple récent concernant une piscine publique à Živinice.

46. Les autorités n'ont jusqu'à présent pas été capables d'assurer une égalité pleine et effective entre les Rom et le reste de la population. Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par les informations relatives à la situation alarmante dans les lieux d'habitation rom non officiels où des milliers de Rom, confrontés à des difficultés extrêmement graves, vivent dans des conditions de logement déplorables, privés d'installations sanitaires de base, d'électricité ou d'un moyen de chauffage fiable, de services d'évacuation des ordures ménagères et d'un accès satisfaisant à l'eau courante. Dans de nombreux cas, ces conditions sont telles qu'elles affectent l'état de santé général des résidents. Le Comité consultatif s'inquiète vivement de ces conditions de vie déplorables et considère que ces problèmes méritent d'être traités en urgence, de faire l'objet de mesures ciblées de la part des autorités nationales et de bénéficier du soutien des donateurs internationaux.

47. Un problème particulièrement grave auquel sont confrontés de nombreux Rom est l'absence de documents d'identité tels que des actes de naissance, des cartes d'identité, des justificatifs des droits à l'assurance-maladie accordée par l'Etat et à l'aide sociale ainsi que des documents prouvant la citoyenneté (voir les commentaires relatifs à l'article 3 ci-dessus, paragraphe 24). Ce problème vient notamment du caractère non officiel de nombreux lieux d'habitation rom, dont les résidents ne sont pas enregistrés légalement au niveau local et, de ce fait, ne peuvent pas recevoir de carte d'identité ou auxquels on refuse l'accès aux services sociaux tels que l'assurance-maladie ou l'aide sociale. Le cas des actes de naissance a notamment été signalé au Comité consultatif : il semble qu'un certain nombre de femmes rom, après un accouchement, quittent l'hôpital avant d'y être officiellement autorisées parce qu'elles ne peuvent pas payer les frais médicaux. Ces femmes ne reçoivent donc pas le dossier médical requis pour déclarer une naissance, si bien qu'il leur est impossible d'obtenir un acte de naissance. Le Comité consultatif considère que l'absence de documents d'identité entraîne pour de nombreux Rom une série d'obstacles injustifiés à la jouissance des droits fondamentaux et il encourage donc les autorités locales à intensifier leurs efforts pour enregistrer systématiquement tous leurs résidents, quel que soit le statut juridique des lieux d'habitation rom.

⁸ Voir en particulier les estimations des associations et ONG rom mentionnées dans le Rapport étatique, page 33.

48. Le Comité consultatif souligne que les Rom qui résident dans des lieux d'habitation qui n'ont pas été régularisés sont exposés à des expulsions sans qu'il leur soit proposé d'autre logement (voir les commentaires relatifs à l'article 6 ci-dessous). Il est par conséquent essentiel que les autorités examinent en priorité le statut juridique de ces lieux d'habitation et qu'aucune expulsion ne soit effectuée en violation des droits de l'homme.

49. Par principe, le Comité consultatif s'inquiète vivement de ce qu'en Bosnie-Herzégovine, aucune autorité ne semble avoir pris conscience de la gravité des problèmes auxquels sont confrontés les Rom ni de la nécessité, par conséquent, de définir et appliquer une stratégie globale, à tous les niveaux, visant à traiter ces problèmes de manière efficace. Le Rapport étatique ne mentionne par exemple qu'un cas de discrimination, à Kiseljak, mais ne propose aucune analyse de la situation globale d'exclusion que connaissent les Rom et des raisons qui l'ont engendrée. Le Comité consultatif a été particulièrement frappé, lors de discussions avec le Ministère de la Santé de la Fédération et le Ministère du Travail et de l'Aide sociale du Canton de Tuzla, de voir que ses interlocuteurs refusaient de reconnaître la nécessité d'une action systématique et coordonnée concernant les Rom, au motif que l'action sociale doit être parfaitement indépendante de l'appartenance ethnique.

50. La complexité et la lourdeur extrêmes de la structure institutionnelle de l'État, et surtout de la Fédération, constituent dans ce domaine un facteur de complication supplémentaire. Dans cette Entité, l'aide sociale est du ressort des cantons, mais ceux-ci n'ont pas tous adopté une législation en la matière. Les cantons ont aussi de vastes compétences pour adopter des législations d'exécution en matière de soins de santé. Le Comité consultatif a été amené à se rendre compte que le système actuel engendre des différences significatives entre les cantons et entre les Entités et qu'aucune autorité n'est prête à se charger de remédier aux carences du réseau d'aide social. Cette situation a des conséquences néfastes pour les personnes qui, dans le cadre de leur vie quotidienne, ont affaire à des autorités de différents niveaux, en particulier les personnes déplacées telles que les Rom qui ont fui la Republika Srpska.

51. Le Comité consultatif considère que la situation alarmante des Rom de Bosnie-Herzégovine nécessite, avec la participation des associations de Rom et d'autres ONG déjà actives dans ce domaine, la conception de mesures destinées à améliorer leur situation socio-économique générale, notamment en matière d'emploi, de logement et de santé. Le Comité consultatif souhaite à cet égard mentionner le Plan d'action sur les besoins éducatifs des Rom, adopté récemment, comme source d'inspiration possible pour la conception de telles mesures, qui doivent être prises en coordination étroite avec tous les Ministères concernés (voir les commentaires relatifs à l'article 12 ci-dessous). Le Comité consultatif estime cependant que tant que les autorités compétentes ne conviendront pas que des mesures spécifiques doivent être prises pour les groupes défavorisés tels que les Rom, aucun progrès réel ne sera possible, en particulier pour ce qui concerne l'assurance-maladie et l'aide sociale.

52. Conscient qu'aucun recensement général de la population n'a été effectué depuis 1991 et que la guerre a entraîné d'importants mouvements de population en Bosnie-Herzégovine, le Comité consultatif note des écarts importants entre les dernières statistiques officielles fournies par le Gouvernement et les estimations non officielles du nombre réel et de la situation géographique des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que de tels écarts, particulièrement importants pour ce qui concerne les Rom, peuvent restreindre la capacité de l'État à concevoir, mettre en œuvre et assurer le suivi de mesures garantissant l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales.

53. Le Comité consultatif se félicite par conséquent des efforts accomplis en 2003 par le Ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés afin de recueillir, au moyen de questionnaires adressés à quelque 70 municipalités où des Rom avaient été recensés en 1991, des données statistiques actualisées fondées, notamment, sur les registres des services sociaux et les inscriptions dans les écoles. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre cette collecte de données et à étendre ces mesures à toutes les minorités nationales en attendant l'organisation d'un nouveau recensement (voir les commentaires relatifs aux paragraphes 14 et 15 des Remarques générales et les commentaires relatifs à l'article 3 ci-dessus), en ayant à l'esprit les principes énoncés dans la Recommandation n° 97 (18) du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

Article 5

54. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le Parlement de Bosnie-Herzégovine a adopté le 1^{er} avril 2003 une loi générale sur la protection des droits personnes appartenant à des minorités nationales. Cette loi prévoit un certain nombre de droits et principes concernant plusieurs domaines-clés tels que les médias, l'utilisation des langues minoritaires, l'éducation, la culture et la participation.

55. Le Comité consultatif reconnaît que cette loi a contribué à jeter les bases d'un premier débat public sur la place des minorités nationales en Bosnie-Herzégovine. La loi a toutefois été adoptée suivant une procédure expéditive, le débat public ayant été réduit au strict minimum et le Parlement n'ayant pas eu la possibilité d'examiner les observations et propositions des représentants des minorités nationales. Plusieurs d'entre eux-ci ont par conséquent critiqué la loi, affirmant qu'elle offre des garanties qui ne sont pas particulièrement pertinentes et qu'elle ignore au contraire certaines revendications essentielles, liées notamment à la suppression des obstacles constitutionnels et législatifs à la participation politique à tous les niveaux (voir les commentaires relatifs aux articles 4 ci-dessus et 15 ci-dessous). Le Comité consultatif rappelle en outre que les minorités nationales continuent d'être systématiquement considérées comme relevant de la catégorie constitutionnelle des "Autres", ce qui accentue leur marginalisation. L'accès complet et effectif des personnes appartenant aux minorités nationales à toutes les autorités, de l'État comme des Entités, reste encore à instaurer et à mettre en œuvre en pratique. Le Comité consultatif estime que tant que ces questions fondamentales n'auront pas reçu une réponse satisfaisante, la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales n'aura qu'une incidence limitée sur la situation de ces minorités.

56. Un aspect important de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales est qu'il s'agit d'une loi-cadre, qui ne fournit pas de réglementation détaillée et ne semble pas garantir beaucoup de droits individuels. Les droits introduits ne peuvent donc devenir opérationnels qu'après l'harmonisation de la législation sectorielle correspondante au niveau de l'État et/ou l'adoption d'une législation secondaire complète au niveau des Entités. C'est notamment le cas pour ce qui concerne l'enseignement des langues minoritaires dans le système scolaire public (article 14 de la loi), l'obligation pour les diffuseurs publics de radio et de télévision de proposer des programmes spécifiques pour les personnes appartenant aux minorités nationales (article 16 de la loi) ou le principe général selon lequel les personnes appartenant aux minorités nationales ont le droit à une représentation proportionnelle au sein des instances des pouvoirs publics et autres administrations de tous niveaux (article 19 de la loi). L'article 26 de cette loi prévoit que la législation pertinente doit

être adoptée dans les Entités et harmonisée avec les nouveaux droits et principes dans un délai de six mois, c'est-à-dire au plus tard le 14 novembre 2003.

57. Le Comité consultatif est vivement préoccupé de ce que près de six mois après l'expiration dudit délai aucun progrès tangible n'ait été accompli, à quelque niveau que ce soit, pour adopter et harmoniser la législation concernée, excepté dans le domaine de l'éducation (voir commentaires relatifs à l'article 14 ci-dessous). La même inaction a pu être observée concernant la création d'organes consultatifs pour les minorités nationales, au niveau de l'État comme à celui des Entités (voir les commentaires relatifs à l'article 15 ci-dessous). L'examen des projets de lois d'application récemment élaboré par les Gouvernements des Entités devrait donc être examiné par les parlements respectifs de façon prioritaire. Le Comité consultatif n'a pas davantage connaissance de crédits budgétaires consacrés par les Entités ou les cantons à la mise en œuvre de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, conformément à l'article 8 de cette loi, bien que certaines municipalités semblent l'avoir fait. Il apparaît donc que cette loi n'est que faiblement appliquée en pratique, une situation qui a causé une vive déception au sein des minorités nationales.

58. Le Comité consultatif se félicite néanmoins des mesures louables prises au niveau local pour soutenir les initiatives visant à protéger et promouvoir les cultures des minorités nationales. C'est notamment le cas de Banja Luka, une des rares municipalités à avoir introduit au sein du budget de la ville des crédits annuels réservés aux minorités nationales, et où une coopération exemplaire et une relation de confiance se sont établies ces dernières années entre les autorités et les associations d'une dizaine de minorités nationales. De la même manière, la municipalité de Prnjavor apporte un soutien régulier aux institutions culturelles des minorités nationales et à plusieurs de leurs projets, conformément au caractère traditionnellement multiethnique de la ville.

59. Le Comité consultatif note cependant que jusqu'à présent, ce soutien a souvent été accordé au cas par cas et qu'il y a des différences notables entre le niveau d'implication des autorités compétentes des différentes municipalités. Dans ce contexte, le Comité consultatif regrette que la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ne contienne aucune disposition encourageant réellement l'adoption de mesures de soutien pour les institutions créées par les minorités nationales, telles que des centres culturels ou des centres de documentation. Les représentants de plusieurs minorités nationales ont signalé au Comité consultatif, parmi les besoins les plus urgents pour leurs associations, l'absence de locaux et d'un soutien de l'État. Les Polonais, les Italiens, les Macédoniens et les Tchèques, notamment, ont exprimé de telles revendications et le problème semble se poser avec une acuité particulière dans la ville de Sarajevo. Les minorités nationales qui souhaitent s'organiser pour la préservation de leur culture sont aussi confrontées au problème de la complexité de la structure institutionnelle de l'État, dont les quatre niveaux de Gouvernement engendrent, entre autres difficultés, des obstacles pratiques à la coordination de leurs activités au niveau national (voir les commentaires relatifs à l'article 15 ci-dessous).

60. L'article 17 la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales rappelle essentiellement que les minorités ont le droit de créer de telles institutions mais ne comporte aucune obligation pour les autorités d'entreprendre une action positive en la matière. Un certain nombre de minorités, en raison de leur effectif limité, de leurs faibles ressources et de leur éparpillement entre les deux Entités, risquent, sur le long terme, de voir disparaître leur identité. Compte tenu des besoins et des demandes en la matière, le Comité consultatif considère que les autorités compétentes, surtout au niveau local, devraient envisager

la possibilité d'accorder un soutien plus important aux initiatives des minorités nationales pour préserver leurs langues et leurs cultures. À cette occasion, les autorités devraient accorder une attention particulière aux initiatives culturelles des Rom et des autres minorités nationales qui ne peuvent pas demander d'aide auprès d'un "État-parent".

Article 6

61. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'au cours de sa visite, les autorités ont, en plusieurs occasions, souligné l'importance de la tolérance et du dialogue interculturel. Le Comité consultatif se félicite aussi de voir que le processus de réconciliation a progressé en Bosnie-Herzégovine, en dépit des événements tragiques intervenus dans le passé. Il apparaît cependant qu'une certaine défiance subsiste entre les différentes communautés et que les efforts visant à promouvoir le dialogue interculturel, la compréhension mutuelle et la coopération entre toutes les personnes, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, doivent encore être intensifiés, en particulier au niveau des Entités.

62. Le Comité consultatif souhaite insister sur le fait que les messages qui soulignent la nécessité de la tolérance, du dialogue interculturel et de la réconciliation sont de la plus haute importance dans la Bosnie-Herzégovine d'aujourd'hui, qui se caractérise par la présence de trois ordres politiques fondés sur l'appartenance ethnique et ne laissant que peu de place aux personnes qui ne peuvent ou ne souhaitent pas être affiliées à l'un des trois peuples constitutifs. Dans ce contexte, la reconnaissance des "Autres", en particulier des minorités nationales comme faisant partie de la société bosnienne, est insuffisamment développée. Les efforts visant à renforcer la cohésion nationale et le sentiment d'appartenance à une société commune sont d'autant plus indispensables que les autorités centrales sont faibles et que certains continuent de mettre en doute la viabilité de l'État. Le Comité consultatif espère que la Bosnie-Herzégovine va progressivement dépasser ces politiques fondées sur l'appartenance ethnique pour évoluer vers une authentique citoyenneté bosnienne et démocratique, évolution qui n'est pas facilitée par l'existence de deux traités bilatéraux séparés sur les relations spéciales avec les pays voisins signés en 1998 par la Fédération et en 2001 par la Republika Srpska. Certains signes encourageants semblent indiquer qu'une telle évolution rencontre au sein de la population un soutien croissant, comme semble en témoigner le fait que les requérants qui s'adressent au Bureau du Médiateur pour la Fédération ont choisi de plus en plus souvent, ces deux dernières années, de ne pas indiquer leur appartenance ethnique dans les formulaires de requête.

63. Le Comité consultatif considère qu'il est essentiel pour la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention-cadre qu'en ce qui concerne le traitement des crimes de guerre, aussi bien par les tribunaux nationaux que par le biais de la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, les autorités de Bosnie-Herzégovine déploient des efforts accrus et fassent preuve d'une coopération entière et active, en particulier celles de Republika Srpska. Il importe également, pour éliminer le manque de confiance entre les différentes communautés, que les autorités intensifient leurs efforts pour enquêter sur le sort des personnes disparues (voir les commentaires à ce sujet au paragraphe 68 ci-dessous).

64. La mise en œuvre de l'annexe 7 de l'APD – qui définit les modalités du retour des réfugiés et des personnes déplacées, les projets de reconstruction et les autres conditions nécessaires pour un retour durable – est essentielle pour renforcer l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel susmentionné. Le Comité consultatif se félicite par conséquent des statistiques récentes publiées en mars 2004 concernant la mise en œuvre de la loi sur les biens,

selon lesquelles le processus de la restitution des biens est pratiquement achevé, 201 417 dossiers ayant été réglés sur les 216 904 demandes déposées.

65. S'il reconnaît qu'il s'agit là d'un succès majeur compte tenu de la complexité et de l'ampleur des problèmes dans ce domaine, le Comité consultatif note qu'un grand nombre de personnes auxquelles leurs biens ont été restitués ne sont pas retournées vivre dans leur résidence d'avant-guerre. Au total, 985 003⁹ retours vers/à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine ont été enregistrés entre la signature de l'APD et le 31 décembre 2003 mais il reste encore des centaines de milliers de personnes qui ne sont pas rentrées. En l'absence d'un nouveau recensement, le Rapport étatique suppose simplement qu'un nombre proportionnel de personnes appartenant à des minorités nationales est inclus dans ce chiffre.

66. Plusieurs motifs, dont le moindre n'est pas l'absence de débouchés économiques, peuvent dissuader les personnes concernées de revenir vivre dans leur lieu de résidence d'avant-guerre et les inciter à vendre leurs biens. Le Comité consultatif reconnaît que toutes les personnes rentrées en Bosnie-Herzégovine souffrent de la difficulté de la situation économique. Toutefois, des informations émanant de sources diverses soulignent que certains problèmes spécifiques affectent plus durement, entre ces personnes, celles qui n'appartiennent pas au peuple constitutif en position dominante localement. Ces problèmes résultent – au moins en partie – de la discrimination en matière d'accès à l'emploi, aux droits sociaux (santé et retraites) et à l'éducation. Il apparaît en outre que certains responsables politiques contribuent à créer une atmosphère hostile qui rend plus difficile encore le processus du retour dans certaines régions. Il en résulte une défiance générale entre les communautés, de sorte que les personnes concernées éprouvent de réelles difficultés à retourner dans leurs localités d'origine.

67. Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par le fait que de sérieux obstacles s'opposent à ce que les Rom exercent leur droit au retour dans leurs domiciles d'avant-guerre et leurs autres droits en matière de propriété. Dans de nombreux cas, les Rom ont semble-t-il été confrontés à une obstruction des autorités locales lorsqu'ils ont cherché à rentrer en possession de leurs biens au motif, notamment, que les occupants temporaires de leur propriété d'avant-guerre étaient eux-mêmes des réfugiés et n'avaient nulle part ailleurs où aller. Il est parfois arrivé que des Rom obtiennent gain de cause pour une demande de restitution de leurs biens, mais que les autorités refusent d'exécuter leur propre décision, en n'ordonnant pas l'expulsion des occupants illégaux. On observe depuis peu un phénomène inquiétant : les occupants temporaires des maisons des Rom pillent ou vandalisent ces logements avant de les quitter, sans que les autorités ne prennent de mesures pour poursuivre et punir ces personnes. De tels obstacles sont semble-t-il fréquents dans certaines municipalités de Republika Srpska – en particulier à Bijeljina et Gradiška – mais des difficultés similaires ont aussi été signalées sur le territoire de la Fédération, notamment à Donje Vukovije.

68. La violence ou l'hostilité dans ce contexte continuent d'empêcher le retour durable et il semble que les personnes concernées aient continué de faire, en 2003, l'objet d'agressions diverses. Ces incidents visent généralement des personnes appartenant au peuple constitutif non dominant et, en particulier, à la minorité rom, et ils ont pour effet de les dissuader d'exercer leur droit au retour. La ville de Prijedor a par exemple connu récemment des manifestations de résidents locaux – Serbes et Bosniaques – opposés à un projet de construction d'un centre pour les Rom. La situation des Rom dans la municipalité de Zvornik, en particulier dans les villages de Kozluk et Skočić, a également été portée à l'attention du Comité consultatif. Quelques

⁹ Sur ce nombre, 438 415 sont des réfugiés et 546 588 des personnes déplacées, selon le Rapport étatique.

centaines de Rom vivaient semble-t-il à Zvornik avant la guerre mais un grand nombre n'ont jamais été retrouvés depuis la fin du conflit et sont maintenant portés disparus. Selon certaines allégations, les circonstances de ces événements tragiques n'auraient pas reçu une attention suffisante de la part des autorités, qui n'auraient mené aucune enquête digne de ce nom. Dans cette municipalité, les maisons rom ont semble-t-il été détruites systématiquement et aucune ou presque n'a pour l'instant été reconstruite. Cette situation, associée au climat général d'hostilité à l'égard des Rom qui règne au niveau local, a eu pour résultat un nombre très faible de retours des Rom. Le Comité consultatif a reçu des informations supplémentaires de la part des autorités sur la situation prévalant à Zvornik, mais ces informations restent insuffisantes. Il encourage par conséquent les autorités compétentes à mener les enquêtes nécessaires concernant ces allégations et à prendre des mesures concrètes pour favoriser le retour des Rom, y compris en améliorant leurs conditions de logement.

69. Étant donné qu'avant la guerre la plupart des Rom de Bosnie-Herzégovine vivaient dans des lieux d'habitation non officiels sans être clairement habilités, d'un point de vue juridique, à occuper les terrains où ils étaient installés, un grand nombre d'entre eux, qu'ils soient restés dans ces lieux d'habitation ou qu'ils y soient revenus, vivent aujourd'hui sous la menace permanente d'une expulsion¹⁰. Dans plusieurs cas, notamment dans le quartier Bišće Polje de Mostar et celui de Butmir près de Ilidza, les lieux d'habitation non officiels ont semble-t-il été démolis et leurs habitants expulsés, sans que les autorités municipales ne leur proposent d'autres logements, ou uniquement aux quelques Rom enregistrés dans les municipalités concernées. Le Comité consultatif réitère la nécessité, pour les autorités, de traiter en priorité le statut juridique de ces lieux d'habitation afin d'étudier tous les moyens de les officialiser et de proposer des logements de substitution de manière non discriminatoire, comme cela s'est fait avec succès dans le cas de Gorica à Sarajevo et dans le District de Brčko, où les autorités se sont engagées à officialiser les habitations rom de Prutače.

70. Le Comité consultatif est préoccupé par des allégations faisant état, chez certains membres des forces de l'ordre, de préjugés à l'encontre des personnes qui n'appartiennent pas au peuple constitutif dominant, y compris les Rom. Les marchands rom présents sur des marchés non officiels sont semble-t-il fréquemment harcelés et des descentes de police abusives dans les lieux d'habitation rom sont aussi signalées, une question méritant que les autorités s'y intéressent de plus près et prennent, le cas échéant, les mesures correctives qui s'imposent. La défiance générale des Rom vis-à-vis des forces de l'ordre explique en partie pourquoi peu d'incidents de violences policières à l'égard des Rom sont signalés. Cette situation est encore aggravée par la faible représentation des Rom au sein des forces de police (voir les commentaires relatifs à l'article 15 ci-dessous).

71. Dans le domaine des médias, on observe une tendance générale à mettre l'accent sur les événements relatifs aux trois peuples constitutifs et à négliger les problèmes liés aux minorités nationales. En outre, certains médias écrits et audiovisuels continuent de traiter l'information d'une manière qui renforce les stéréotypes négatifs actuels à l'encontre de minorités nationales telles que les Rom et les Albanais. De la même manière, certains médias présentent sous un jour défavorable les personnes qui n'appartiennent pas au peuple constitutif dominant, ce qui nuit à l'esprit de tolérance interethnique. Le Comité consultatif a appris avec satisfaction que le Conseil de la presse assurait une surveillance constante des médias écrits et qu'il étudiait ces phénomènes. Le Comité consultatif encourage le Conseil de la presse à mieux faire connaître au

¹⁰ D'après l'OSCE, environ 50-70 % des communautés rom de Bosnie-Herzégovine résident actuellement dans des lieux d'habitation non officiels (voir communiqué de presse du 13 mai 2003 de la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, qui saluait les mesures visant à légaliser les habitations rom de Brčko)

public ses résultats et les procédures en vigueur disponibles en cas de violation alléguée des règles de déontologie. Des activités de surveillance analogues pourraient être envisagées concernant les médias audiovisuels.

Article 7

72. D'après l'article 10 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, les personnes peuvent afficher librement les insignes et symboles de la minorité nationale à laquelle elles appartiennent à la condition qu'elles affichent aussi les insignes et symboles officiels de la Bosnie-Herzégovine, des Entités, cantons et municipalités.

73. Le libellé de cette disposition pose problème puisqu'elle prévoit l'utilisation systématique des symboles de l'État, sans opérer de distinction entre les sphères publique et privée. Le Comité consultatif encourage par conséquent les autorités à envisager d'amender cette disposition en vue de limiter l'utilisation obligatoire des symboles de l'État à la seule sphère publique. Toute limitation dans le cadre de la sphère privée ne devrait être possible que lorsqu'elle est nécessaire pour protéger un intérêt public légitime.

Article 8

74. Le Comité consultatif note que le respect du droit de manifester sa religion est particulièrement important étant donné les caractéristiques religieuses des différentes communautés vivant en Bosnie-Herzégovine. Dans ce contexte, le Comité consultatif prend acte de l'adoption récente, au niveau de l'État, d'une Loi sur la liberté de religions et le statut juridique des Eglises et des communautés religieuses (Journal officiel 5/44 du 9 mars 2004), qui contient de nouvelles garanties à cet égard.

75. Le Comité consultatif est préoccupé par les divers obstacles s'opposant à la reconstruction des édifices religieux détruits pendant la guerre. C'est par exemple le cas des mosquées de Bijeljina et Zvornik, pour lesquelles les autorités compétentes de Republika Srpska ont refusé d'octroyer des permis de construire. L'Eglise orthodoxe ukrainienne de Bijeljina n'a toujours pas été reconstruite à ce jour. Le Comité consultatif prie donc instamment les autorités compétentes à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour régler ces problèmes et, le cas échéant, à mettre en œuvre sans délai les décisions judiciaires pertinentes.¹¹

Article 9

76. Le Comité consultatif se félicite du fait que l'article 16 de la Loi sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales reflète à plusieurs égards les principes énoncés à l'article 9 de la Convention-cadre et contient des éléments qui favorisent l'accès, tant actif que passif, aux médias pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif regrette cependant qu'en raison d'une mise en œuvre insuffisante, principalement au niveau infra-étatique, cette disposition ne soit pas encore pleinement opérationnelle, en particulier pour ce qui concerne l'obligation des chaînes de radio et de télévision de service public de proposer des émissions spéciales d'informations dans les langues minoritaires, à raison d'au moins une émission par semaine.

¹¹ Voir en particulier la décision CH/96/29 du 11 juin 1999 de la Chambre des droits de l'homme dans l'affaire « Communauté islamique c. Republika Srpska ».

77. D'après l'Agence de réglementation des communications de Bosnie-Herzégovine, aucune demande de création d'une radio à but non lucratif destinée aux minorités nationales et diffusant dans les langues minoritaires n'a jamais été enregistrée. Une étude menée récemment par l'Agence a montré qu'un certain nombre de radiodiffuseurs sont en principe disposés à proposer un accès aux personnes appartenant aux minorités nationales à leurs programmes ordinaires. Cela contraste quelque peu avec le nombre actuellement limité des émissions en langue minoritaire, malgré certains programmes d'information diffusés en turc, en albanais, en hébreu et en langue rom par deux radios privées de Sarajevo ainsi qu'un programme pour les enfants rom diffusé par une radio à Kotor Varoš. Le Comité consultatif encourage par conséquent l'Agence de réglementation des communications à accorder une attention accrue à l'article 16 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales et à adopter une attitude plus active pour mettre en œuvre cette disposition, en particulier lors de l'octroi des autorisations d'émettre. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mieux faire connaître au sein des minorités nationales les nouvelles possibilités légales contenues dans cette loi et essayer d'évaluer leurs besoins dans ce domaine.

Article 10

78. Le Comité consultatif se félicite du contenu de l'article 7 de la Constitution de Republika Srpska¹² et de l'article 6, chapitre I de la Constitution de la Fédération¹³ qui font du serbe, du croate et du bosnien des langues officielles. Il apparaît cependant que la possibilité d'utiliser d'autres langues dans les relations avec les autorités administratives n'est pas réglementée par la loi au niveau des Entités, ni en Republika Srpska ni dans la Fédération.

79. Le Comité consultatif note que l'article 12 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales prévoit l'obligation, pour les autorités compétentes, de garantir l'utilisation des langues minoritaires lors des contacts avec les personnes appartenant à une minorité nationale si celle-ci constitue une majorité absolue ou relative dans la ville, municipalité ou collectivité locale en question. Les villes et municipalités peuvent prévoir dans leurs statuts que cette possibilité soit aussi offerte si la minorité en question constitue plus du tiers de leur population.

80. À la suite des discussions que le Comité consultatif a pu avoir avec diverses autorités, y compris en Republika Srpska, il semble que cette disposition législative soit largement considérée comme inapplicable en Bosnie-Herzégovine puisqu'en 1991, lors du dernier recensement général, il n'y avait dans le pays aucune municipalité où une minorité nationale donnée constituait une majorité.

¹² L'article 7 de la Constitution de Republika Srpska dispose ce qui suit :

"Les langues officielles de la Republika Srpska sont les suivantes : la langue du peuple serbe, la langue du peuple bosniaque et la langue du peuple croate. Les alphabets officiels sont l'alphabet cyrillique et l'alphabet latin. Dans les régions habitées par des groupes parlant d'autres langues, leurs langues et alphabets seront aussi d'utilisation officielle, comme spécifié par la loi.

¹³ L'article 6, chapitre I de la Constitution de la Fédération dispose ce qui suit :

¹³ L'article 6, chapitre I de la Constitution de la Fédération dispose ce qui suit :
"Les langues officielles de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sont les suivantes : la langue bosnienne, la langue croate et la langue serbe. Les alphabets officiels sont l'alphabet latin et l'alphabet cyrillique. D'autres langues peuvent être utilisées comme moyens de communication ou d'instruction".

81. Le Comité consultatif est préoccupé de ce que le seuil numérique (une majorité absolue ou relative) mentionné dans cette disposition est si élevé qu'il pourrait constituer un obstacle par rapport à certaines langues minoritaires dans des régions où vivent, de manière traditionnelle ou en nombre substantiel, des personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier au niveau des collectivités locales. Le Comité consultatif note également que ce seuil numérique soulève des doutes quant à sa compatibilité avec la Constitution, comme le suggère la jurisprudence de la Cour constitutionnelle elle-même¹⁴. Il encourage par conséquent les autorités compétentes, lorsqu'elles sont saisies de telles demandes de la part de personnes appartenant à des minorités nationales, à évaluer les besoins réels sur la base de critères objectifs et non uniquement d'après les résultats du recensement de 1991. Le Comité consultatif exprime par ailleurs le souhait que les autorités compétentes aient systématiquement recours à la possibilité qui leur est offerte de se baser sur un seuil moins élevé pour autoriser l'emploi des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives.

Article 11

82. Le Comité consultatif note que l'article 12 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales prévoit la possibilité d'afficher les dénominations locales, les noms de rues et autres indications topographiques dans les langues minoritaires si la minorité concernée constitue une majorité absolue ou relative dans la ville, municipalité ou collectivité locale en question. Les villes et municipalités peuvent prévoir dans leurs statuts que cette possibilité soit aussi offerte si la minorité en question constitue plus du tiers de leur population. Le Comité consultatif est cependant préoccupé de ce que le seuil numérique (une majorité absolue ou relative) mentionné dans cette disposition pourrait constituer un obstacle par rapport à certaines langues minoritaires dans des régions où vivent traditionnellement un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, et il exprime le souhait que les autorités compétentes aient systématiquement recours à la possibilité qui leur est offerte de se baser sur un seuil moins élevé.

83. Le Comité consultatif estime qu'il est important que les dénominations locales, les noms de rues et autres indications topographiques destinées au public reflètent le caractère multiethnique de la région concernée, une question particulièrement pertinente dans le cas de la Bosnie-Herzégovine. À cet égard, le Comité consultatif note que par sa décision du 26 mars 2004, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a chargé les autorités de Republika Srpska de modifier les noms de 12 municipalités et d'une ville auxquels le préfixe "serbe" avait été ajouté suite à la guerre de 1992-1995. Le Comité consultatif exprime l'espoir que les autorités concernées mettront en œuvre sans délai cette décision de justice.

Article 12

84. Le Comité consultatif note que les discussions menées actuellement dans le domaine de l'éducation primaire et secondaire portent principalement sur le statut des langues et des curriculums serbe, croate et bosnien et sur les moyens de mettre un terme au système des "deux écoles sous un même toit", c'est-à-dire à la séparation des élèves croates et bosniaques, encore en vigueur dans certaines parties de la Fédération, particulièrement dans le Canton 6 (Bosnie centrale) et dans le Canton 7 (Hercegovina Neretva). La réforme actuelle, que la Bosnie-Herzégovine a acceptée en tant qu'engagement pris dans le cadre de l'adhésion au Conseil de

¹⁴ Voir la quatrième décision partielle n° 5/98 de la Cour constitutionnelle du 18-19 août 2000, paragraphe 34.

l'Europe, a aussi pour objectif de passer de trois curriculums – et ensembles de manuels – distincts à un programme en tronc commun complété par un « groupe national de sujets ». Le processus d'unification de quelque 52 écoles de la Fédération qui appliquaient précédemment des systèmes distincts et entièrement parallèles bien qu'étant abritées dans une même école ne s'est cependant pas déroulé sans difficulté ni résistance, notamment de la part de responsables croates qui soutiennent qu'ils doivent conserver leur propre système scolaire afin d'éviter l'assimilation.

85. Le Comité consultatif souligne l'importance capitale, dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, des principes énoncés dans l'article 12, paragraphe 2 de la Convention-cadre, qui encouragent à faciliter les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes. Eu égard à la nécessité de promouvoir le processus de réconciliation et d'améliorer la cohésion nationale à tous les niveaux dans le cadre de la phase de réhabilitation post-conflit, il est essentiel d'éliminer les éléments de ségrégation tels que l'utilisation d'entrées distinctes dans une même école ou les pressions entre élèves visant à favoriser l'intolérance à l'encontre de ceux d'entre eux qui appartiennent à d'autres groupes ethniques. En outre, les efforts visant à instaurer un curriculum en tronc commun devraient permettre de faciliter l'intégration des enfants de rapatriés et la mobilité des élèves, qui restent un problème épineux compte tenu du nombre des personnes déplacées et des réfugiés (voir les commentaires relatifs à l'article 6 ci-dessus, paragraphe 66). Dans une perspective à plus long terme, des efforts devraient également être faits pour encourager aussi des approches communes à propos des « groupes nationaux de sujets » restants. Dans le même temps, le Comité consultatif souligne que la réforme de l'éducation et le processus d'unification devraient s'effectuer en pleine conformité avec les principes énoncés dans l'article 14 de la Convention-cadre concernant l'apprentissage des langues minoritaires ou l'enseignement dans ces langues et garantir que les personnes appartenant à chacun des trois peuples constitutifs auront le même droit d'utiliser leur langue, sans discrimination.

86. Compte tenu de la répartition des compétences entre l'État et les Entités – et plus particulièrement les cantons, qui sont responsables des questions éducatives en Fédération de Bosnie-Herzégovine – il est urgent de coordonner les politiques dans ce domaine afin de garantir que les articles 12 et 14 de la Convention-cadre soient uniformément reflétés dans la législation et la pratique sur l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine. Le Comité consultatif se félicite par conséquent de ce que les Entités et les Ministères de l'Éducation des cantons aient adopté le 17 février 2004 un "Plan d'action pour les besoins éducatifs des Rom et des membres des autres minorités nationales de Bosnie-Herzégovine". Ce Plan, élaboré à l'initiative de l'OSCE après 8 mois de consultation avec les différents acteurs concernés, constitue une base solide permettant aux autorités compétentes d'essayer de répondre aux besoins des minorités nationales, notamment des Rom. Il s'appuie sur trois instruments clés développés avec la participation active du Conseil de l'Europe : l'Accord sur l'Éducation de mai 2000, signé par les Ministres de l'Éducation des trois peuples constitutifs, le Programme de réforme de l'éducation, présenté par les Ministres de l'Éducation et approuvé en novembre 2002 par le Conseil de mise en œuvre de la paix, et sur la loi-cadre de 2003 sur l'éducation primaire et secondaire en Bosnie-Herzégovine. Le Plan d'action préconise des mesures systématiques visant à garantir l'égalité d'accès à l'éducation pour tous et la prise en compte des besoins éducatifs des élèves appartenant aux minorités nationales.

87. Concernant l'article 12, paragraphe 1 de la Convention-cadre, le Comité consultatif note que les mesures prises pour favoriser la connaissance de la culture et de l'histoire des minorités nationales sont insuffisantes. Comme le propose le Plan d'action, de telles mesures devraient

être intensifiées afin de donner réellement à tous les élèves la possibilité de se familiariser avec le caractère multiculturel de la Bosnie-Herzégovine. Le Comité consultatif est en effet d'avis que l'effort de reconstruction post-conflit tirerait profit d'une pleine intégration, dans le système éducatif, des questions relatives aux minorités nationales.

88. Jusque récemment, les manuels scolaires dans les domaines de l'histoire, de la littérature, de la géographie et des sciences sociales contenaient semble-t-il des positions nationalistes et chaque système scolaire (bosniaque, croate et serbe) présentait son interprétation de l'histoire récente. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite du processus sur quatre ans mené par la Commission d'examen des manuels, qui a décidé d'éliminer dans ceux-ci toute terminologie offensante d'un point de vue ethnique, de revoir les cartes afin de présenter la Bosnie-Herzégovine comme un État unique et de traiter de manière dépassionnée les sujets controversés relatifs aux événements des dix dernières années. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre ce processus d'examen, ainsi que la mise au point de lignes directrices à l'intention des concepteurs de manuels d'histoire et de géographie, une initiative soutenue conjointement par le Conseil de l'Europe et l'OSCE, afin d'améliorer encore la qualité des manuels scolaires.

89. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par l'accès des enfants rom à l'éducation en Bosnie-Herzégovine. Comme le reconnaît le Plan d'action susmentionné, une grande majorité des enfants rom ne sont pas en mesure de fréquenter une école en raison de leurs conditions de vie extrêmement précaires. Leurs parents ne peuvent par exemple pas leur acheter suffisamment de vêtements, de manuels et de fournitures scolaires. Les frais de transport et les petites sommes données chaque jour aux élèves pour leur repas sont des obstacles supplémentaires pour les familles rom pauvres qui souhaitent envoyer leurs enfants à l'école. Des cas de discrimination et de violences verbales ont aussi été signalés, prenant notamment la forme d'attitudes de préjugés de la part de certains enseignants, directeurs d'établissements ou élèves à l'encontre des enfants rom, ce qui entame la confiance de leurs parents vis-à-vis du système éducatif. Le Comité consultatif prie dès lors instamment les autorités de s'attaquer à ces problèmes avec plus de vigueur. Pour cette raison, et quelques autres telles que l'absence de documents pour l'inscription des enfants (voir les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessus), les Rom sont peu scolarisés et pratiquement absents dans les classes supérieures de l'enseignement primaire et secondaire¹⁵. Le pourcentage des filles rom scolarisées est encore beaucoup plus faible que celui des garçons, un aspect qui mérite une attention accrue de la part des autorités.

90. Le Comité consultatif considère que le Plan d'action susmentionné contient un certain nombre de propositions de mesures qui, si elles sont mises en œuvre de manière appropriée, pourraient améliorer sensiblement la situation des Rom dans le domaine de l'enseignement. Dans ce contexte, le Comité consultatif s'est félicité d'apprendre que la Republika Srpska et 4 cantons de la Fédération avaient déjà réservé, dans leur budget pour 2004, des crédits spécifiques pour la mise en œuvre du Plan d'action. D'autres cantons devraient les imiter et garantir, avec un caractère de priorité, des fonds utilisés notamment pour des manuels, des fournitures scolaires, des repas et des frais de transport, conformément au Plan d'action et à l'article 18 de la loi-cadre de 2003 sur l'éducation primaire et secondaire¹⁶. Le Comité

¹⁵ D'après un Rapport d'évaluation de l'Unicef, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, datant de 2002, environ 80 % des Rom ne sont pas scolarisés dans le canton de Tuzla (où se trouve le taux d'inscription scolaire le plus élevé).

¹⁶ L'article 18 de la loi-cadre de 2003 sur l'éducation primaire et secondaire dispose ce qui suit :

consultatif considère que le succès de la mise en œuvre de ce Plan va dépendre en grande partie du degré d'implication de toutes les autorités concernées. Il estime qu'il est important que les autorités intensifient leurs efforts dans ce domaine, en particulier en matière de suivi et de soutien – y compris de la part des parents rom – de la mise en œuvre des dispositions légales relatives à l'éducation obligatoire et à la fréquentation scolaire. Cette action devrait être menée avec la participation des personnes concernées et en ayant à l'esprit les principes énoncés dans la recommandation n° (2000) 4 du Comité des Ministres sur l'éducation des enfants rom/tsiganes en Europe.

Article 13

91. D'après l'article 13 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, les Entités et les cantons de la Fédération doivent définir dans leur législation les possibilités pour les personnes appartenant aux minorités nationales d'établir et de maintenir leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation professionnelle. En outre, cette disposition prévoit que le financement de tels établissements doit être assuré par les personnes appartenant aux minorités nationales elles-mêmes.

92. Le Comité consultatif souhaite préciser que le droit octroyé par l'article 13 de la Convention-cadre ne peut faire l'objet d'aucune restriction injustifiée et il espère que les Entités respecteront pleinement cet article lorsqu'elles "définiront les possibilités" pour les personnes appartenant aux minorités nationales de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation. Dans ce contexte, le Comité consultatif salue le fait que plusieurs associations de minorités nationales ont déjà organisé des cours supplémentaires dans leur langue. Le Comité consultatif souligne que la formulation de l'article 13 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ne doit pas être interprétée comme une limite à la liberté des minorités nationales de rechercher des ressources pour la création de leurs propres établissements privés auprès de sources nationales et internationales.

Article 14

93. Le Comité consultatif note que l'article 14 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales oblige les Entités et les cantons de la Fédération à dispenser un enseignement dans une langue minoritaire en maternelle, en primaire et dans le secondaire, si la minorité concernée constitue une majorité absolue ou relative dans la ville, municipalité ou collectivité locale en question. Indépendamment du nombre de personnes appartenant à une minorité nationale, les Entités et les cantons de la Fédération doivent également garantir à ces personnes, si elles en font la demande, une formation supplémentaire dispensée dans leur langue concernant leur littérature, leur histoire, leur culture et cette langue elle-même.

94. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que le seuil numérique (une majorité absolue ou relative) mentionné dans la première partie de cette disposition pourrait constituer un obstacle à l'enseignement dans certaines langues minoritaires dans des régions où vivent, de manière traditionnelle ou en nombre substantiel, des personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier au niveau des collectivités locales. Dans ce contexte, le Comité consultatif note avec

"Pendant la période d'enseignement obligatoire, les instances gouvernementales ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour garantir à tous les élèves la liberté d'accès et de participation à l'éducation, en particulier pour ce qui concerne l'accès gratuit à des manuels, cahiers d'exercices et autres supports pédagogiques".

satisfaction que l'article 8 de la loi-cadre de 2003 sur l'enseignement primaire et secondaire semble suggérer une approche plus souple. Cet article dispose que le système scolaire doit respecter et intégrer le mieux possible la langue et la culture de chaque minorité significative de Bosnie-Herzégovine, conformément à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Les autorités devraient donc s'efforcer de tirer parti de cette souplesse. Le Comité consultatif note également que la législation sur l'enseignement primaire et secondaire est en cours d'harmonisation, dans les Entités, avec la loi-cadre de 2003 sur l'enseignement primaire et secondaire. Il s'agit d'un long processus qui doit encore être achevé dans certains cantons de la Fédération.

95. Le Comité consultatif salue la seconde partie de l'article 14 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, qui prévoit l'introduction de l'enseignement des langues minoritaires, sur demande des personnes concernées, « indépendamment du nombre de personnes appartenant à une minorité nationale ». Cela constitue un progrès significatif et le Comité consultatif est heureux d'apprendre qu'une nouvelle loi sur l'enseignement primaire et secondaire a été adoptée le 30 avril 2004 en Republika Srpska, laquelle loi abolit le seuil minimum légal de 20 élèves précédemment applicable pour l'enseignement d'une langue minoritaire au niveau primaire. Le Comité consultatif encourage les autorités compétentes dans les cantons concernés à suivre en accélérant le processus d'harmonisation de leurs législations avec la loi-cadre de 2003 sur l'enseignement primaire et secondaire et la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Cette harmonisation peut, en effet, favoriser la création de possibilités plus étendues, pour les personnes appartenant aux minorités nationales, de recevoir un enseignement de ou dans leur langue.

96. Pour ce qui concerne la situation en pratique, il semble qu'il existe déjà, dans la Fédération et en Republika Srpska, des cours supplémentaires pour certaines minorités nationales. Les Tchèques, les Polonais, les Italiens ou encore les Ukrainiens ont plus particulièrement exprimé le souhait de consolider et de développer ces cours, soulignant par ailleurs que ceux-ci sont souvent organisés et dispensés par leurs propres associations et non par le système d'enseignement public (voir les commentaires relatifs à l'article 13 ci-dessus). Globalement, même lorsque des cours supplémentaires sont organisés par les associations des minorités nationales, un soutien accru de l'État est nécessaire, en particulier pour la rémunération des enseignants, pour financer leur formation et pour fournir aux élèves des manuels de langue minoritaire. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite que l'article 14 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales oblige notamment les autorités compétentes à fournir, en vue de l'application des droits énoncés dans cette disposition, les ressources financières nécessaires et le matériel de formation des enseignants et à assurer l'impression de manuels scolaires dans les langues minoritaires. Le Comité consultatif espère que les Entités s'efforceront de mettre intégralement en œuvre cette disposition lorsque le processus indispensable de consultation des minorités nationales aura donné une idée plus précise des besoins dans ce domaine.

97. Le Comité consultatif note que l'enseignement de la langue rom n'est proposé qu'occasionnellement dans certaines écoles de Bosnie-Herzégovine. Il encourage les autorités à introduire plus systématiquement l'enseignement de la langue rom dans les écoles fréquentées par des enfants de cette minorité et à élaborer des supports pédagogiques permettant l'enseignement de la langue, de la culture et de l'histoire rom, comme le prévoit le Plan d'action pour les besoins éducatifs des Rom et des membres d'autres minorités nationales.

Article 15

98. La participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie publique reste un problème d'une importance capitale et non encore résolu. Le Comité consultatif rappelle que la situation actuelle, dans laquelle ces personnes ne peuvent accéder à certains postes publics aux niveaux de l'État et des Entités, pose des problèmes de discrimination et est perçue par ceux qui la vivent comme une politique d'exclusion (voir les commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessus).

99. Le Comité consultatif note aussi que l'attention constante accordée au respect d'une représentation strictement égale des trois peuples constitutifs au sein des autorités, de l'administration et d'un certain nombre d'entreprises publiques a des conséquences néfastes sur les efforts visant à améliorer la participation des minorités nationales. Cette attention conduit souvent à une multiplication des postes afin de garantir une égalité mathématique entre les trois peuples constitutifs, comme cela est le cas pour les fonctions de Médiateurs ou de Vice-ministres, en raison de l'importance accordée en permanence à l'appartenance ethnique des titulaires de ces fonctions.

100. La notion d'"intérêt national vital" des peuples constitutifs représente un autre facteur d'accentuation des divisions ethniques comme principal pilier de l'action de l'État en Bosnie-Herzégovine. Cette notion a été introduite par la Constitution et sa définition est tellement large qu'elle donne un quasi-droit de veto à chacun des groupes parlementaires des peuples constitutifs présents à la Chambre des Peuples dans des domaines tels que l'éducation, la religion, la langue, la culture, les traditions, le patrimoine culturel, l'organisation territoriale, l'organisation des pouvoirs publics ainsi que d'autres sujets déclarés d'intérêt national vital par une majorité qualifiée. Le même système est appliqué au sein des Parlements des Entités.

101. La notion d'intérêt national vital, qui offre un mécanisme de protection très fort à des peuples constitutifs déjà en position dominante, détourne souvent l'attention du Parlement et des forces politiques des sujets où l'intérêt des peuples constitutifs n'est pas en jeu. La légitimité de ce mécanisme a déjà été remise en cause dans certaines situations par la Cour constitutionnelle, qui est arrivée à la conclusion que de tels pouvoirs de quasi-veto octroyés, au niveau des Entités, aux groupes parlementaires des peuples constitutifs étaient anticonstitutionnels¹⁷. Le Comité consultatif note avec inquiétude que les minorités nationales, qui du fait de leur situation de vulnérabilité ont besoin de mécanismes de protection spécifiques, ne profitent pas de cette notion puisque les "Autres" n'ont pas le droit d'invoquer la violation de leur propre intérêt national vital au sein des Parlements de l'État et des Entités. Le Comité consultatif note que des critiques récurrentes ont été formulées concernant l'application de la notion d'intérêt national vital, qui non seulement entraîne une certaine paralysie des institutions, mais encore ne permet pas de protéger les groupes les plus vulnérables, comme en atteste le fait que la loi-cadre sur l'enseignement supérieur n'a pas pu être adoptée en mai 2004 du fait de l'opposition des Croates. Lors de l'examen futur de cette question, le Comité consultatif espère que les intérêts des minorités nationales seront dûment pris en compte.

102. Ainsi que l'a reconnu le Rapport étatique, et comme certains représentants des minorités nationales, notamment les Monténégrins, l'ont confirmé, il semble y avoir eu des abus dans les rares cas où les minorités nationales ont la possibilité d'être représentées au sein des instances élues sous la catégorie des "Autres". C'est ce qui s'est passé par exemple en 2003 lors des

¹⁷ Voir la décision partielle de la Cour constitutionnelle n° 5/98 du 30 juin et 1^{er} juillet 2000, paragraphes 55, 112, 116 et 124.

élections à la Chambre des Peuples de la Fédération. Selon l'article 6, chapitre IV.A de la Constitution de la Fédération, cette Chambre devrait compter 7 représentants issus de la catégorie des "Autres" : aucun de ces 7 représentants (un "musulman" et six "Bosniens") n'est en réalité issu des minorités nationales mentionnées à l'article 3 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Au sein du Conseil des Peuples de la Republika Srpska, qui devrait compter, d'après l'article 71 de la Constitution de Republika Srpska, 4 membres issus de la catégorie des "Autres", un Slovène, un Ukrainien et un Juif ont été élus en plus d'un "Yougoslave", ce dernier groupe ne figurant pas dans la loi en question.

103. Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif considère que les autorités compétentes devraient réexaminer la représentation actuelle des "Autres". S'il est tout à fait légitime de permettre aux personnes qui ne souhaitent être affiliées à l'un des trois peuples constitutifs et qui n'appartiennent pas à une minorité nationale de siéger au sein des instances élues, il est important que cela ne se fasse pas au détriment des minorités nationales. Les autorités devraient par conséquent adopter les amendements nécessaires aux lois sur les élections afin de garantir aux personnes appartenant aux minorités nationales une possibilité réelle d'être élus dans la catégorie des "Autres".

104. Pour ce qui concerne la participation au niveau local, le Comité consultatif se félicite des amendements à la loi sur les élections adoptée en avril 2004, qui prévoient le droit pour les personnes appartenant aux minorités nationales d'élire leurs représentants au sein des conseils municipaux et des assemblées municipales – avec un nombre minimum de sièges réservés – et permettent aux associations des minorités nationales de désigner leurs candidats. Le Comité consultatif considère qu'un tel droit, qui n'est pas envisagé comme étant un mécanisme de représentation des "Autres", constitue un progrès significatif en termes de participation et reflète plus justement le principe général consacré par l'article 19 de la loi sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales selon lequel ces personnes ont droit à une représentation proportionnelle au sein des instances des pouvoirs publics et autres administrations de tous niveaux. Le Comité consultatif estime dans le même temps fort regrettable que ces changements aient été publiés à un stade trop tardif au Journal officiel pour pouvoir s'appliquer aux prochaines élections municipales d'octobre 2004, ce qui aura pour effet de retarder considérablement toute évolution positive dans la pratique. Le Comité consultatif espère que des amendements analogues seront à l'avenir envisagés concernant les élections organisées aux niveaux de l'État et des Entités.

105. Plus généralement, le Comité consultatif espère que les travaux en cours visant à amender la loi sur les élections porteront également à l'avenir sur la représentation des minorités nationales aux niveaux des cantons, des Entités et de l'État, afin de remédier aux insuffisances actuelles dans ce domaine. Sur le plus long terme, il faudrait également veiller à ce que l'accès aux fonctions politiques dépende moins de l'appartenance ethnique, ce qui pourrait aussi impliquer des changements constitutionnels lorsqu'un consensus plus large aura été obtenu sur cette question. Un premier pas dans cette voie pourrait consister à abroger l'obligation, pour les candidats aux élections, de déclarer leur appartenance ethnique (voir les commentaires relatifs à l'article 3 ci-dessus).

106. Le Comité consultatif déplore que le Conseil des minorités nationales, qui aurait dû être mis en place au plus tard le 14 novembre 2003 en tant qu'organe consultatif spécial auprès de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine composé de représentants des minorités nationales, n'ait pas encore été formé conformément à l'article 21 de la Loi de 2003 sur la

protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Un tel Conseil contribuerait à renforcer la participation des personnes appartenant aux minorités nationales, compte tenu des nombreux obstacles qui entravent leur accès direct à un certain nombre d'instances élues. Le Conseil des minorités nationales comblerait en outre certainement l'absence d'un réseau associatif national. Les associations ne peuvent en effet être créées qu'au niveau des Entités, d'où une difficulté réelle à défendre globalement les intérêts des minorités nationales au niveau de l'État.

107. Le Comité consultatif regrette également que les Conseils des minorités nationales analogues n'aient toujours pas été créés au niveau de la Fédération et de la Republika Srpska, bien que le même délai ait été fixé pour les Entités. Le Comité consultatif estime que l'inaction des Parlements de Bosnie-Herzégovine et des Entités dans ce domaine est un autre exemple de l'intérêt insuffisant que portent les autorités à la situation des personnes qui n'appartiennent pas aux peuples constitutifs (voir les commentaires relatifs à l'article 5 ci-dessus). Il demande donc aux autorités de mettre au plus vite en place de telles instances et d'assurer un financement adéquat leur garantissant leur indépendance.

108. Concernant la participation des Rom, le Comité consultatif considère la situation particulièrement alarmante puisqu'ils ne sont que très rarement représentés au niveau municipal bien qu'ils constituent la minorité la plus nombreuse et le groupe le plus vulnérable. Suite à l'élection en novembre 2001 d'un Conseil rom composé de 9 membres issus de 22 ONG rom, le Conseil des Ministres a reconnu en 2003 la création d'un Conseil consultatif pour les Rom. Cette instance, composée de 9 représentants du Conseil rom et de 9 représentants des divers Ministères concernés, a adopté un Plan de travail pour 2002-2006 où sont énumérés, entre autres priorités, des problèmes tels que les insuffisances en matière de délivrance d'actes de naissance et les conditions de logement. De plus, sous les auspices du Conseil consultatif, les membres rom du Conseil ont élaboré un Plan d'action national pour les Rom qui comprend une étude plus approfondie des obstacles auxquels cette minorité est confrontée actuellement et qui devrait conduire à la conception et la mise en œuvre d'une authentique stratégie.

109. Le Comité consultatif se félicite que le Conseil consultatif pour les Rom compte des représentants de cette minorité et il note que cette instance devrait être régulièrement consultée pour les questions concernant cette minorité et qu'il est habilité à prendre des initiatives et adresser des recommandations à toutes les instances compétentes de l'État. Le Comité consultatif regrette cependant que ce Conseil n'ait pas été en mesure, de l'aveu même de ses membres, d'obtenir des résultats tangibles depuis sa création. Cela tient probablement à plusieurs causes, et notamment au fait que le Conseil consultatif ne bénéficie que d'une faible coopération de la part des Ministères compétents, qui ne le consultent qu'occasionnellement sur les questions relatives à la minorité rom et dont les représentants officiels assistent rarement aux réunions du Conseil. Il semble en outre que les ressources limitées du Conseil consultatif suffisent à peine à couvrir les frais de transport de ses membres, et il ne s'est donc réuni que 5 fois depuis sa création en 2003 et n'a pu mener à bien aucun projet concret.

110. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient étudier des moyens de renforcer l'action du Conseil consultatif pour les Rom, y compris en ayant plus systématiquement recours à son expertise et en améliorant la coopération de la part des Ministères compétents. Il faudrait aussi réfléchir à la manière d'impliquer plus régulièrement le Conseil consultatif dans les efforts visant à développer et contrôler les mesures générales en faveur des Rom dans des domaines tels que l'éducation, la santé et la protection sociale. Le Comité consultatif se félicite à cet égard du processus de consultation qui a accompagné

l'élaboration du Plan d'action sur les besoins éducatifs des Rom, adopté récemment. Le Comité estime que le Conseil consultatif pour les Rom, ainsi que le futur Conseil des minorités, pourrait jouer un rôle important dans le suivi de la mise en œuvre de ce Plan d'action (voir les commentaires relatifs à l'article 12 ci-dessus).

111. Pour ce qui concerne la participation des minorités nationales au sein des administrations et des entreprises publiques, les autorités n'ont, ce qui est regrettable, pas été en mesure de fournir des données statistiques permettant une analyse globale, bien que le Comité consultatif ait cru comprendre que de telles informations statistiques sont collectées par certains Ministères au niveau des Entités. Le Comité consultatif note également que, suite au processus général de nouvelles nominations mené en 2003 et 2004 sous l'autorité des Hauts Conseils judiciaire et de poursuite, le pouvoir judiciaire se compose de Bosniaques (46%), de Croates (18%), de Serbes (33%) et d'« Autres » (3%). En ce qui concerne la police, 5 377 policiers sont bosniaques, 1 898 croates, 5 715 serbes, 146 « Autres » et 13 « d'origine inconnue ». Ces chiffres, et notamment leur répartition par Entité, suggèrent qu'il y a encore des progrès à faire en ce qui concerne la représentation des personnes n'appartenant pas au peuple constitutif localement dominant, y compris celles appartenant à des minorités nationales (voir commentaires relatifs à l'article 4 ci-dessus, paragraphe 43). Dans ce contexte, des informations émanant de différentes sources révèlent une représentation nettement insuffisante des personnes appartenant aux minorités nationales – et particulièrement des Rom – au niveau des municipalités, des cantons et des Entités. Plus généralement, le Comité consultatif est d'avis que la participation à la vie sociale et économique devrait être encouragée pour ceux qui n'appartiennent pas au peuple constitutif localement dominant.

112. Lors de ses discussions avec le ministre de l'Intérieur du Canton de Tuzla, le Comité consultatif a appris avec satisfaction qu'un plan d'action spécial avait été adopté afin d'augmenter le nombre de fonctionnaires recrutés parmi les peuples constitutifs et les minorités nationales actuellement sous-représentés – en particulier les Serbes et les Rom – l'objectif à terme étant d'atteindre d'ici 2005 les proportions du recensement de 1991. Le Comité consultatif salue ce type de plan d'action et encourage les autres Ministères à suivre cet exemple, particulièrement en Republika Srpska, où la sous-représentation des minorités nationales et de certains peuples constitutifs semble être un problème récurrent. Plus généralement, le Comité consultatif estime que les autorités nationales devraient surveiller étroitement les progrès dans ce domaine et encourager les Entités à adopter des mesures concrètes, en particulier en ce qui concerne le recrutement de Rom au sein des forces de police.

Article 16

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

Article 17

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

Article 18

115. À ce jour, la Bosnie-Herzégovine n'a conclu aucun accord bilatéral portant spécifiquement sur la protection des langues et des cultures de ses minorités nationales. Le

Comité consultatif note que des représentants de plusieurs minorités nationales, en particulier les Italiens et les Hongrois, ont déclaré souhaiter vivement bénéficier de tels accords bilatéraux. La conclusion de ces accords pourrait contribuer à aider un certain nombre de minorités nationales dans des domaines tels que l'éducation et la culture, compte tenu en particulier de leur effectif réduit et du soutien limité qu'elles reçoivent de l'État de Bosnie-Herzégovine.

116. Le Comité consultatif reconnaît que les États concernés n'ont pas jusqu'ici fait preuve d'un grand intérêt pour la conclusion d'accords bilatéraux, mais considère cependant que les autorités pourraient prendre de nouvelles initiatives dans ce domaine, comme l'exige l'article 6 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif salue donc les efforts menés actuellement pour la conclusion d'un accord bilatéral de cette nature avec la Slovénie et encourage les autorités à faire de même avec d'autres États.

Article 19

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

IV. PRINCIPAUX CONSTATS ET COMMENTAIRES DU COMITÉ CONSULTATIF

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

Concernant les remarques générales

119. Le Comité consultatif *constate* que plusieurs dispositions de l'APD donnent à la Bosnie-Herzégovine une organisation institutionnelle unique et doivent être prises en considération lors de l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention-cadre dans ce pays. Ayant à l'esprit l'accent tout particulier mis sur l'appartenance ethnique et l'organisation territoriale, le Comité consultatif *considère* qu'il faudra à l'avenir mettre moins l'accent sur l'appartenance ethnique et les droits des groupes et évoluer vers une approche plus souple centrée sur les droits de l'homme individuels, qui semble mieux correspondre aux aspirations d'un nombre croissant de citoyens bosniens.

120. Le Comité consultatif *constate* que la date du prochain recensement demeure une question ouverte et *considère* qu'il est essentiel que les autorités, en particulier au niveau local, n'utilisent pas l'absence d'un recensement récent comme argument pour justifier leur inaction dans le domaine de la protection des minorités nationales.

Concernant l'article 3

121. Le Comité consultatif *constate* que la législation nationale relative aux minorités nationales protège un grand nombre de groupes, y compris les moins nombreux, et constate qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

122. Le Comité consultatif *constate* que le statut de peuple constitutif représente une garantie importante de l'égalité de traitement entre les Bosniaques, les Croates et les Serbes dans les deux Entités. Il constate aussi que les Bosniaques et les Croates sont, de fait, en situation de minorité en Republika Srpska, de même que les Serbes dans la Fédération, une situation susceptible de placer ces personnes en position de vulnérabilité et de les exposer à diverses formes de discrimination en dépit de leur statut de peuples constitutifs. Le Comité consultatif considère par conséquent que les Bosniaques et les Croates de Republika Srpska et les Serbes de la Fédération pourraient se voir reconnaître la possibilité – s'ils le souhaitent – de bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre dans la mesure où les questions concernées sont du ressort des Entités. Le Comité consultatif *considère* que la même possibilité pourrait être offerte aux Croates et aux Bosniaques de la Fédération qui vivent dans des cantons où ils constituent une minorité numérique. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

123. Le Comité consultatif *constate* que l'emploi quasi-systématique du terme "les Autres" dans la Constitution pour désigner les minorités nationales, par opposition à ceux qu'il est convenu d'appeler les peuples constitutifs, pose certains problèmes. Il *considère* que la

possibilité d'introduire le concept de "minorité nationale" au plan constitutionnel, tant au niveau de l'Etat que des Entités, devrait être examinée.

124. Le Comité consultatif *constate* que l'appartenance ethnique des personnes est régulièrement mentionnée dans un certain nombre de domaines, en particulier pour l'accès aux responsabilités politiques, la répartition des emplois publics et, plus généralement, l'accès à l'emploi. Dans ce contexte, le Comité consultatif *considère* particulièrement important que la législation interne contienne des garanties suffisantes pour assurer à chacun le droit ne pas être traité en fonction de son appartenance ethnique et pour qu'aucun désavantage ne résulte de ce choix, ce qui ne semble pas être le cas. Le Comité consultatif *considère* par conséquent que les autorités devraient passer en revue la législation de ce point de vue et, sur la base de cet examen, adopter les amendements nécessaires pour garantir le plein respect du droit à ne pas être traité comme une personne appartenant à un groupe ethnique donné.

Concernant l'article 4

125. Le Comité consultatif *constate* que le cadre institutionnel et les moyens judiciaires et non judiciaires de lutte contre la discrimination connaissent depuis quelque temps une période de mutations et que les réformes dans ce domaine devraient encore durer jusqu'en 2005 au moins. Le Comité consultatif *considère* que pendant tout le temps que prendra la mise en œuvre de ces changements institutionnels importants, les autorités devraient veiller tout particulièrement à ce que des recours efficaces demeurent à la disposition des personnes qui estiment être victimes de discrimination.

126. Le Comité consultatif *constate* que les règles qui régissent la composition de certaines autorités au niveau de l'État sont telles qu'elles excluent juridiquement la possibilité pour les personnes appartenant aux minorités nationales, et pour certaines personnes appartenant aux peuples constitutifs, d'accéder à ces fonctions politiques. Le Comité consultatif *considère* que ces dispositions posent des problèmes de compatibilité avec l'article 4 de la Convention-cadre. Il *considère* aussi qu'il faudrait réfléchir à des moyens de remédier à l'exclusion totale, pour les personnes appartenant aux minorités nationales, des fonctions susmentionnées, même si cet objectif ne peut être atteint à court terme.

127. Le Comité consultatif *constate* que les constitutions de la Fédération et de la Republika Srpska ont été amendées afin de permettre que les trois peuples constitutifs soient représentés au sein des Parlements des Entités, mais que des progrès plus limités ont été accomplis pour ce qui concerne la représentation des minorités nationales au titre de la catégorie des "Autres". Le Comité consultatif *considère* toutefois que ce processus n'a pas été mené à son terme et que des cas d'exclusion restent encore à régler, ce qui en dernier ressort pourrait nécessiter l'adoption d'amendements constitutionnels au niveau des Entités.

128. Le Comité consultatif *constate* que l'accès à l'emploi donne lieu à des discriminations au sein des Entités, en particulier en Republika Srpska. Il *constate* que la discrimination existe aussi dans le cadre du processus de retour des réfugiés et personnes déplacées, en particulier au niveau local, tant en Fédération qu'en Republika Srpska. Le Comité consultatif *considère* que les autorités, surtout au niveau des Entités, devraient s'attaquer plus résolument à cette discrimination répandue, qui frappe les personnes qui n'appartiennent pas au peuple constitutif dominant, et renforcer les actions visant à favoriser la réconciliation.

129. Le Comité consultatif *constate* l'existence d'informations alarmantes concernant la situation des Rom dans les lieux d'habitation non officiels, où ils sont privés des services de base et connaissent des conditions de logement déplorables qui affectent parfois leur état de santé général. Le Comité consultatif *considère* que ces problèmes méritent d'être traités en urgence, de faire l'objet de mesures ciblées de la part des autorités nationales et de bénéficier du soutien des donateurs internationaux.

130. Le Comité consultatif *constate* que de nombreux Rom sont confrontés au problème particulièrement grave que représente l'absence de documents d'identité tels que des actes de naissance, des cartes d'identité, des justificatifs des droits à l'assurance-maladie et à l'aide sociale et des attestations de citoyenneté. Le Comité consultatif *considère* que l'absence de documents d'identité entraîne pour de nombreux Rom une série d'obstacles injustifiés à la réalisation de leurs droits les plus fondamentaux. Il *considère* aussi que les autorités locales devraient intensifier leurs efforts pour enregistrer systématiquement tous leurs résidents, quel que soit le statut juridique des lieux d'habitation rom.

131. Le Comité consultatif constate que certaines autorités compétentes ne reconnaissent pas la nécessité d'adopter des mesures spécifiques pour les groupes défavorisés tels que les Rom, en particulier pour ce qui concerne l'assurance-maladie et l'aide sociale. Il considère qu'en raison de la gravité des problèmes auxquels les Rom sont confrontés, il est nécessaire de définir et d'appliquer à tous les niveaux une stratégie de grande ampleur visant à traiter ces problèmes de manière efficace.

132. Le Comité consultatif *constate* que le Ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés a accompli en 2003 des efforts visant à recueillir, au moyen de questionnaires adressés à quelque 70 municipalités où des Rom avaient été recensés en 1991, des données statistiques actualisées fondées, notamment, sur les registres des services sociaux et les inscriptions dans les écoles. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient poursuivre cette collecte de données et étendre ces mesures à toutes les minorités nationales en attendant l'organisation d'un nouveau recensement.

Concernant l'article 5

133. Le Comité consultatif *constate* qu'une loi générale sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales a été adoptée le 1er avril 2003, et que cette loi a contribué à jeter les bases d'un premier débat public sur la place des minorités nationales en Bosnie-Herzégovine. Il *constate* aussi que les droits introduits par cette loi ne peuvent devenir opérationnels qu'après l'harmonisation de la législation sectorielle correspondante au niveau de l'État et/ou l'adoption d'une législation secondaire complète au niveau des Entités. Le Comité consultatif *considère* qu'aucun progrès tangible n'a été accompli, à quelque niveau que ce soit, pour adopter et harmoniser la législation concernée, sauf dans le domaine de l'éducation, et que la même inaction a pu être observée concernant la création d'organes consultatifs pour les minorités nationales, au niveau de l'État comme des Entités.

134. Le Comité consultatif *constate* que des mesures louables, quoique n'ayant aucun caractère systématique, ont été prises au niveau local pour soutenir les initiatives visant à protéger et promouvoir les cultures des minorités nationales. Il *constate* aussi que les représentants de plusieurs minorités nationales, telles que les Polonais, les Italiens, les Macédoniens et les Tchèques, ont signalé parmi les besoins les plus urgents pour leurs associations l'absence de locaux et d'un soutien de l'État. Le Comité consultatif *considère*,

compte tenu des besoins et des demandes en la matière, que les autorités compétentes, surtout au niveau local, devraient envisager la possibilité d'accorder un soutien plus important aux initiatives des minorités nationales visant à préserver leurs langues et leurs cultures.

Concernant l'article 6

135. Le Comité consultatif *constate* que le processus de réconciliation a progressé en Bosnie-Herzégovine, en dépit des événements tragiques intervenus dans le passé. Il *constate* cependant qu'une certaine défiance subsiste entre les différentes communautés et considère que les efforts visant à promouvoir le dialogue interculturel, l'entente mutuelle et la coopération entre toutes les personnes, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, doivent encore être intensifiés, en particulier au sein des Entités.

136. Le Comité consultatif *constate* que le processus de restitution des biens est pratiquement achevé, ce qui représente un succès majeur compte tenu de la complexité et de l'ampleur des problèmes dans ce domaine. Le Comité consultatif *constate* que de sérieux obstacles s'opposent à ce que les Rom exercent leur droit au retour dans leurs domiciles d'avant-guerre et leurs droits en matière de biens, et que la violence et l'hostilité liées au retour continue d'empêcher que celui-ci se fasse durablement. Il *constate* aussi qu'un grand nombre de personnes auxquelles leurs biens ont été restitués ne retournent pas vivre dans leur résidence d'avant-guerre, pour des raisons diverses. Le Comité consultatif *considère* que ces problèmes résultent – au moins en partie – de la discrimination en matière d'accès à l'emploi, aux droits sociaux (santé et retraites) et à l'éducation. Il *considère* aussi que certains responsables politiques contribuent à créer une atmosphère hostile qui rend plus difficile encore le processus du retour dans certaines régions.

137. Le Comité consultatif *constate* que de nombreux Rom de Bosnie-Herzégovine vivent dans des lieux d'habitation non officiels sans être clairement habilités, d'un point de vue juridique, à occuper les terrains où ils sont installés. Le Comité consultatif *considère* qu'il est nécessaire que les autorités examinent en priorité le statut juridique de ces lieux d'habitation non officiels afin d'étudier tous les moyens de les officialiser ou de proposer des logements de substitution de manière non discriminatoire.

138. Le Comité consultatif *constate* dans le domaine des médias une tendance générale à mettre l'accent sur les événements relatifs aux trois peuples constitutifs et à négliger les problèmes liés aux minorités nationales. Le Comité consultatif *constate* que le Conseil de la presse assure une surveillance constante des médias écrits et qu'il étudie ces phénomènes. Il *considère* que le Conseil de la presse devrait mieux faire connaître au public ses résultats et les procédures en vigueur disponibles en cas de violation alléguée de la déontologie. Le Comité consultatif *considère* aussi que des activités de surveillance analogues pourraient être envisagées concernant les médias audiovisuels.

Concernant l'article 8

139. Le Comité consultatif *constate* qu'il existe divers obstacles à la reconstruction des édifices religieux détruits pendant la guerre et *considère* que les autorités compétentes devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour régler ces problèmes et, le cas échéant, mettre en œuvre sans délai les décisions judiciaires pertinentes.

Concernant l'article 9

140. Le Comité consultatif *constate* que l'article 16 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales reflète sous plusieurs aspects les principes énoncés à l'article 9 de la Convention-cadre et contient des éléments qui favorisent l'accès, tant actif que passif, aux médias pour personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* qu'en raison d'une mise en œuvre insuffisante, principalement au niveau infra-étatique, cette disposition n'est pas encore pleinement appliquée.

141. Le Comité consultatif *constate* qu'il y a actuellement un nombre limité de programmes diffusés dans les langues minoritaires, malgré l'existence d'émissions d'informations diffusées en turc, en albanais, en hébreu et en langue rom par deux stations de radio privées de Sarajevo ainsi qu'un programme pour les enfants rom diffusé par une radio à Kotor Varoš. Le Comité consultatif considère que l'Agence de réglementation des communications devrait accorder une attention accrue à l'article 16 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales et à adopter une attitude plus active pour mettre en œuvre cette disposition, en particulier lors de l'octroi des autorisations d'émettre, et que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mieux faire connaître au sein des minorités nationales les nouvelles possibilités juridiques contenues dans cette loi.

Concernant l'article 10

142. Le Comité consultatif *constate* que diverses dispositions constitutionnelles et législatives régissent l'emploi des langues lors des rapports officiels. Le Comité consultatif *considère* que le seuil numérique (une majorité absolue ou relative) mentionné dans l'article 12 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales est si élevé qu'il pourrait constituer un obstacle concernant certaines langues minoritaires dans des régions où vivent, de manière traditionnelle ou en nombre substantiel, des personnes appartenant aux minorités nationales, en particulier au niveau des collectivités locales. Il *considère* aussi que les autorités compétentes devraient avoir systématiquement recours à la possibilité qui leur est offerte de se baser sur un seuil moins élevé.

Concernant l'article 11

143. Le Comité consultatif *constate* que le seuil numérique (une majorité absolue ou relative) mentionné dans l'article 12 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales pourrait constituer un obstacle concernant certaines langues minoritaires dans des régions où vivent traditionnellement un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, et il *considère* que les autorités compétentes devraient avoir systématiquement recours à la possibilité qui leur est offerte de se baser sur un seuil moins élevé.

Concernant l'article 12

144. Le Comité consultatif *constate* l'importance capitale, dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, des principes énoncés à l'article 12, paragraphe 2 de la Convention-cadre, qui encouragent à faciliter les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes. Il *considère* essentiel d'éliminer des éléments de ségrégation telles que l'utilisation d'entrées distinctes dans une même école ou les pressions entre élèves visant à favoriser l'intolérance à l'encontre des élèves ayant une autre appartenance ethnique. Le Comité consultatif *considère* en

outre que la réforme de l'éducation et le processus d'unification devraient s'effectuer en pleine conformité avec les principes énoncés à l'article 14 de la Convention-cadre.

145. Le Comité consultatif *constate* que les mesures prises pour favoriser la connaissance de la culture et de l'histoire des minorités nationales sont insuffisantes. Il *considère* que de telles mesures devraient être intensifiées afin de donner réellement à tous les élèves la possibilité de se familiariser avec le caractère multiculturel de la Bosnie-Herzégovine, comme le propose le "Plan d'action pour les besoins éducatifs des Rom et des membres des autres minorités nationales de Bosnie-Herzégovine".

146. Le Comité consultatif *constate* que les problèmes concernant l'accès des enfants rom à l'éducation constitue un motif de préoccupation, en particulier parce qu'une grande majorité des enfants rom ne sont pas en mesure de fréquenter une école du fait de leurs conditions de vie extrêmement précaires. Le Comité consultatif *considère* que le Plan d'action susmentionné contient un certain nombre de propositions de mesures qui, si elles sont mises en œuvre de manière appropriée, pourraient améliorer sensiblement la situation. Il *considère* aussi que le succès de la mise en œuvre de ce Plan d'action va dépendre en grande partie du degré d'implication de toutes les autorités concernées et que les autorités devraient intensifier leurs efforts dans ce domaine, en particulier en matière de suivi et de soutien – y compris de la part des parents rom – de la mise en œuvre des dispositions légales relatives à l'éducation obligatoire et à la fréquentation scolaire.

Concernant l'article 14

147. Le Comité consultatif *constate* que le seuil numérique (une majorité absolue ou relative) mentionné dans la première partie de l'article 14 de la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales pourrait constituer un obstacle à l'enseignement dans certaines langues minoritaires dans des régions où vivent, de manière traditionnelle ou en nombre substantiel, des personnes appartenant aux minorités nationales, en particulier au niveau des collectivités locales. Le Comité consultatif *considère* que la deuxième partie de cet article, qui prévoit l'introduction de l'enseignement des langues minoritaires, sur demande des personnes concernées, "indépendamment du nombre de personnes appartenant à une minorité nationale", constitue un progrès significatif.

148. Le Comité consultatif *constate* qu'une nouvelle loi sur l'enseignement primaire et secondaire a été adoptée en Republika Srpska le 30 avril 2004, abolissant le seuil minimal de 20 élèves précédemment applicable pour l'enseignement d'une langue minoritaire au niveau primaire. Le Comité consultatif *considère* que les autorités compétentes au niveau des cantons concernés devraient être encouragées à suivre cet exemple et accélérer le processus d'harmonisation de leurs législations avec la loi-cadre de 2003 sur l'enseignement primaire et secondaire et la loi de 2003 sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales.

149. Le Comité consultatif *constate* qu'il existe déjà, dans la Fédération et en Republika Srpska, des cours supplémentaires pour certaines minorités nationales et que les Tchèques, les Polonais, les Italiens ou encore les Ukrainiens ont plus particulièrement exprimé le souhait de renforcer et de développer ces cours. Le Comité consultatif *considère* que même lorsque des cours supplémentaires sont organisés par les associations des minorités nationales, un soutien accru de l'État est nécessaire, en particulier pour la rémunération des enseignants, pour financer leur formation et pour fournir aux élèves des manuels de langue minoritaire.

150. Le Comité consultatif *constate* que l'enseignement de la langue rom n'est proposé qu'occasionnellement, dans certaines écoles de Bosnie-Herzégovine. Il *considère* que les autorités devraient être encouragées à introduire plus systématiquement l'enseignement de la langue rom dans les écoles fréquentées par des enfants de cette minorité.

Concernant l'article 15

151. Le Comité consultatif *constate* que l'attention constante accordée au respect d'une représentation strictement égale des trois peuples constitutifs au sein des autorités, de l'administration et d'un certain nombre d'entreprises publiques a des conséquences négatives sur les efforts visant à améliorer la participation des minorités nationales. Il *considère* que la notion d'intérêt national vital, qui offre un mécanisme de protection très fort aux peuples constitutifs déjà en position dominante et qui a été remis en cause par la Cour constitutionnelle, détourne souvent l'attention du Parlement et des forces politiques des sujets où l'intérêt des peuples constitutifs n'est pas en jeu.

152. Le Comité consultatif *constate* que les minorités nationales, qui du fait de leur situation de vulnérabilité ont besoin de mécanismes de protection spécifiques, ne profitent pas de cette notion puisque les "Autres" n'ont pas le droit d'invoquer la violation de leur intérêt national vital au sein des Parlements de l'État et des Entités. Il *considère* que les intérêts des minorités nationales devraient être dûment pris en compte lors de l'examen futur de cette question.

153. Le Comité consultatif *constate* qu'il y a eu des abus dans les rares cas où les minorités nationales ont la possibilité d'être représentées au sein des instances élues sous la catégorie des "Autres". Il *considère* que les autorités compétentes devraient réexaminer la représentation actuelle des "Autres" et apporter aux lois sur les élections les amendements nécessaires pour garantir aux personnes appartenant aux minorités nationales une possibilité réelle d'être élus.

154. Le Comité consultatif *constate* que les amendements récents donneront pour la première fois aux personnes appartenant aux minorités nationales le droit d'élire leurs représentants au sein des conseils municipaux et des assemblées municipales – avec un nombre minimum de sièges réservés – et permettront aux associations des minorités nationales de désigner leurs candidats. Le Comité consultatif *considère* qu'un tel droit, qui n'est pas envisagé comme un mécanisme de représentation des "Autres", constitue un progrès significatif en termes de participation. Il *considère* aussi que les travaux en cours visant à amender la loi sur les élections devraient également porter à l'avenir sur la représentation des minorités nationales au niveau des cantons, des Entités et de l'État, afin de remédier aux insuffisances actuelles dans ce domaine.

155. Le Comité consultatif *constate* que le Conseil des minorités nationales, qui aurait dû être mis en place au plus tard le 14 novembre 2003 en tant qu'organe consultatif spécial auprès de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine composé de représentants des minorités nationales, n'a toujours pas été formé. Le Comité consultatif *considère* qu'un tel Conseil contribuerait à renforcer la participation des personnes appartenant aux minorités nationales, compte tenu des nombreux obstacles qui entravent leur accès direct à un certain nombre d'instances élues.

156. Le Comité consultatif *constate* que des Conseils des minorités nationales analogues n'ont toujours pas été créés au niveau de la Fédération et de la Republika Srpska. Le Comité consultatif *considère* que l'inaction des Parlements de Bosnie-Herzégovine et des Entités dans

ce domaine constitue un exemple supplémentaire de l'intérêt insuffisant que portent les autorités à la situation des peuples non constitutifs. Il *considère* que les autorités devraient mettre au plus vite en place de telles instances et assurer un financement adéquat leur garantissant leur indépendance.

157. Le Comité consultatif *constate*, pour ce qui concerne la participation des Rom, que la situation est particulièrement alarmante puisqu'ils ne sont que très rarement représentés au niveau municipal bien qu'ils constituent la minorité la plus nombreuse et le groupe le plus vulnérable. Le Comité consultatif *constate* qu'il est positif que le Conseil consultatif pour les Rom compte des représentants de cette minorité et que cette instance doit être régulièrement consultée pour les questions dans ce domaine. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient étudier des moyens de renforcer l'action du Conseil consultatif pour les Rom, y compris en ayant plus systématiquement recours à son expertise et en améliorant la coopération de la part des Ministères compétents.

V. REMARQUES CONCLUSIVES

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

159. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les questions relatives aux minorités nationales bénéficient depuis peu de quelque attention de la part des autorités, comme le montrent l'adoption d'une loi sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales et les amendements apportés à la loi sur les élections. De plus, l'harmonisation de la législation des Entités a, notamment, rendu possible le développement de l'enseignement dans les (ou des) langues minoritaires.

160. Le Comité consultatif considère que la mise en œuvre en pratique des normes pertinentes reste un problème majeur. C'est en particulier le cas pour la loi sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Les dispositions relatives à l'enseignement des langues minoritaires, à la radiodiffusion destinée aux minorités nationales et à la représentation proportionnelle au sein des pouvoirs publics et dans l'administration n'ont pas entraîné de changement substantiel dans la pratique. Les nouvelles structures de consultation des minorités nationales, telles que le Conseil national des minorités qui est envisagé et les instances correspondantes au niveau des Entités, n'ont pas été créées malgré l'existence d'obligations légales concrètes. Ces insuffisances doivent être abordées en priorité par les autorités, au niveau de l'État comme des Entités.

161. Pour ce qui concerne l'accès aux fonctions politiques, des règles rigides sont encore en vigueur au niveau de l'État mais les Entités ont accompli récemment des progrès en matière d'élargissement de l'accès à certaines autorités. Les autorités pourraient donc accorder une attention plus grande à la recherche de solutions permettant de remédier au fait que des personnes appartenant aux minorités nationales, entre autres, sont exclues de certains postes à tous les niveaux. Il faudrait aussi envisager de mettre au point des mécanismes parlementaires spécifiques pour mieux protéger les intérêts des minorités nationales. La lutte contre la discrimination dans la pratique pourrait aussi être intensifiée, en particulier en matière d'accès à l'emploi, un problème qui touche tous ceux qui n'appartiennent pas au peuple constitutif se trouvant en majorité numérique dans une zone donnée.

162. Malgré les progrès du processus de réconciliation, il subsiste une défiance entre les groupes ethniques et une hostilité liée au retour des réfugiés et des personnes déplacées. Des efforts sont nécessaires pour promouvoir le dialogue interethnique et pour que ceux qu'on appelle actuellement les "Autres" soient plus largement reconnus comme faisant partie de la société de Bosnie-Herzégovine.

163. Compte tenu des besoins et des demandes en la matière, il faudrait étudier la possibilité d'accorder un soutien plus important aux initiatives des minorités nationales visant à promouvoir leurs langues et leurs cultures.

164. Des problèmes sérieux subsistent dans la mise en œuvre de la Convention-cadre à l'égard des Rom. Ceux-ci ne jouissent pas d'une égalité pleine et effective, continuent d'être exposés à des discriminations et sont confrontés à des difficultés particulières dans des domaines tels que le logement, la santé, l'emploi et l'éducation. Une stratégie nationale de grande ampleur

est nécessaire pour améliorer la situation des Rom, en s'inspirant des enseignements tirés de l'élaboration, récemment, d'un Plan d'action pour leurs besoins éducatifs. Dans ce contexte, il faudrait veiller tout spécialement à garantir une meilleure participation des Rom aux affaires publiques.