



Quatrième Avis sur la Bosnie-Herzégovine - adopté le 9 novembre 2017

Résumé

En Bosnie-Herzégovine, la société demeure marquée par une profonde division entre les trois « peuples constitutifs » : les Bosniaques, les Croates et les Serbes. De plus, les personnes qui ne s'identifient à aucun de ces peuples, qui entrent dans la catégorie « Autres », font l'objet d'une discrimination institutionnelle et ne peuvent pleinement participer aux processus politiques du pays. La ségrégation entre les peuples constitutifs continue d'imprégner tous les domaines de la vie publique. Si de graves incidents interethniques ont pu être évités ces dernières années, la ségrégation persistante, même superficielle, masque une hostilité latente. En fait, aucun progrès réel n'a été accompli vers une acceptation profonde des groupes ethniques autres que le sien.

Les personnes appartenant à une minorité nationale ne jouissent pas d'un accès effectif aux droits consacrés par la Convention-cadre, au-delà de la reconnaissance de leur existence. Peu d'efforts ont été déployés pour enseigner les langues des minorités nationales. Il n'existe pratiquement aucun programme de radio ou de télévision ou de publication dans les langues minoritaires, et ces dernières ne sont pas utilisées dans les relations avec les autorités administratives. Les données sur la composition ethnique du pays, notamment en ce qui concerne les personnes n'appartenant pas aux trois peuples constitutifs, collectées à l'occasion du recensement de 2013, n'ont pas été publiées.

Les responsables politiques exacerbent les divisions ethniques dans le pays. Lorsque des personnalités politiques ou publiques font des déclarations discriminatoires, incitant à la haine ethnique ou à la discorde, elles ne sont pas condamnées, créant ainsi un sentiment d'impunité. Des violences et des exactions commises à l'encontre des rapatriés qui se trouvent en situation de minorité sur leur lieu de résidence continuent d'être signalées. Peu de progrès ont été accomplis dans l'élimination de la ségrégation dans l'éducation. Pourtant, certaines initiatives de la société civile, telles que la manifestation organisée à Jajce contre la ségrégation scolaire, montrent qu'il serait possible de s'acheminer vers des écoles intégrées.

Les dispositions constitutionnelles et autres dispositions juridiques qui restreignent le droit des « Autres » à être élus et à exercer certaines fonctions officielles, bien que la Cour européenne des droits de l'homme les ait jugées discriminatoires, n'ont pas été modifiées, faute de volonté politique. Les personnes qui appartiennent aux peuples constitutifs, mais qui résident sur un territoire qui ne correspond pas à leur appartenance ethnique, continuent également d'être victimes de discriminations.

Les Roms sont toujours confrontés à des difficultés et à des discriminations graves et tenaces, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi, aux services de santé, au système éducatif ordinaire, à l'enseignement supérieur et au logement. Certains progrès ont toutefois été accomplis : des documents d'identité ont été délivrés aux Roms, notamment aux enfants, et leur taux de scolarisation s'est amélioré, mais le décrochage scolaire demeure élevé, en particulier parmi les filles. De nombreux Roms vivent dans des communautés séparées du reste de la population, souvent dans des conditions de vie déplorables.

Recommandations pour action immédiate :

- **supprimer sans plus tarder les dispositions de la Constitution et des autres textes de loi qui interdisent aux personnes appartenant à une minorité nationale (les « Autres ») et aux personnes appartenant aux « peuples constitutifs » dont l'origine ethnique ne correspond pas à leur lieu de résidence de se porter candidates à des fonctions officielles et d'exercer de telles fonctions ;**
- **condamner sans équivoque les déclarations de personnalités politiques et publiques incitant à la haine ethnique ou à la discorde et prendre des mesures résolues pour promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre les différentes communautés ethniques et religieuses ;**
- **prendre, à titre prioritaire, toutes les mesures nécessaires pour éliminer la ségrégation dans l'éducation sous toutes ses formes, en particulier en remplaçant tous les établissements de type « deux écoles sous un même toit » par un enseignement intégré fondé sur un programme de base commun abordant l'histoire et la géographie de manière inclusive et selon différents points de vue ;**
- **assurer un accès adéquat des Roms au logement, à l'emploi, aux services de santé et à l'éducation ; redoubler d'efforts pour remédier aux difficultés rencontrées par les enfants roms pour accéder à l'éducation.**

Table des matières

I. PRINCIPAUX CONSTATS	4
PROCEDURE DE SUIVI.....	4
VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE	4
ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE	6
ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES AUTRES RECOMMANDATIONS	7
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	9
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	9
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	14
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	21
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	23
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	28
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	30
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	31
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	32
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	36
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	37
III. CONCLUSIONS	43
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE	43
AUTRES RECOMMANDATIONS	43

I. Principaux constats

Procédure de suivi

1. Le quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Bosnie-Herzégovine a été adopté conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième rapport étatique, soumis par les autorités le 22 décembre 2016, et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès du Gouvernement et des organisations non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Sarajevo, Banja Luka, Mostar, Jajce, Kakanj, Prnjavor, Stolac et Trebinje du 2 au 7 juillet 2017.

2. Le Comité consultatif se félicite de l'approche constructive et de l'esprit de coopération dont les autorités ont généralement fait preuve à l'égard du processus de suivi et de l'aide considérable qu'elles ont fournie avant, pendant et après la visite organisée dans le cadre du quatrième cycle. Le troisième avis a été traduit dans les langues locales et publié rapidement. Le quatrième rapport étatique, qui contient des informations complètes et précieuses, a été soumis à l'issue de vastes consultations et avec une contribution importante des représentants des minorités nationales¹. En outre, le Comité consultatif a obtenu des informations écrites supplémentaires auprès des représentants de certains groupes minoritaires reconnus et de représentants de la société civile. Cependant, le Comité note avec regret qu'aucun dialogue sur les suites à donner n'a été organisé en Bosnie-Herzégovine à l'issue du dernier cycle. Cela aurait pourtant été une bonne occasion de discuter de l'avis du Comité consultatif et des recommandations du Comité des Ministres et, sur un plan plus général, d'examiner les faits nouveaux touchant les minorités nationales ainsi que les politiques mises en œuvre pour répondre à leurs préoccupations.

3. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités de Bosnie-Herzégovine et avec les représentants des minorités nationales et autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent et ouvert. Il les invite également à envisager de traduire le présent avis et la résolution à venir du Comité des Ministres dans les langues locales, et à en assurer une large diffusion auprès des acteurs concernés.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

4. La société de Bosnie-Herzégovine reste profondément divisée entre les trois principales communautés nationales qui, selon la Constitution, sont les « peuples constitutifs » du pays. Les personnes qui ne s'identifient à aucun des trois « peuples constitutifs » et entrent dans la catégorie des « Autres », font l'objet de discriminations institutionnelles et ne peuvent pleinement participer aux processus politiques du pays. De plus, les personnes qui appartiennent aux « peuples constitutifs », mais qui résident sur des territoires qui ne

¹ Voir rapport étatique, p. 8.

correspondent pas à leur appartenance ethnique, font aussi l'objet de discriminations dans le domaine de la participation politique, notamment pour ce qui est de se présenter aux élections et d'accéder à certaines fonctions. Malheureusement, malgré le temps écoulé, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ayant conclu au caractère discriminatoire des dispositions de la Constitution et des autres textes de loi qui restreignent le droit des « Autres » à être élus et à exercer certaines fonctions officielles, n'ont pas été exécutés. De ce fait, en l'absence de volonté politique de modifier la Constitution de façon à ce que les « Autres » jouissent des mêmes droits que les « peuples constitutifs », la situation reste bloquée.

5. Les organisations de la société civile s'emploient toujours activement à promouvoir le dialogue et le respect interethniques. De nombreuses initiatives ont été lancées par des organisations non gouvernementales afin de réunir les représentants de groupes actifs dans divers domaines de la vie publique, tels que l'éducation, en vue de favoriser un climat de compréhension mutuelle et de confiance. Malgré ces efforts, la ségrégation entre les trois principaux groupes ethniques (les « peuples constitutifs ») continue de dominer la vie publique et de dicter les modalités de coexistence au sein des institutions publiques, des espaces urbains et des établissements scolaires. Si de graves incidents interethniques ont pu être évités au cours des dernières années, la ségrégation persistante, même superficielle, masque une hostilité latente. En fait, aucun progrès réel n'a été accompli vers une acceptation profonde des groupes ethniques autres que le sien, ce qui nuit au processus de réconciliation et d'intégration de la société bosnienne.

6. Les responsables politiques exacerbent les divisions ethniques dans le pays, notamment pendant les périodes préélectorales, afin de s'attirer des soutiens et de garder la mainmise sur le pouvoir. Lorsque des personnalités politiques font des déclarations discriminatoires et incitent à la haine ethnique ou à la discorde, elles ne sont pas condamnées, créant ainsi un sentiment d'impunité. Des violences et des exactions commises à l'encontre des rapatriés qui se trouvent en minorité sur leur lieu de résidence continuent d'être signalées. Des noms de collaborateurs nazis et d'autres criminels de guerre ont été donnés à des rues et à des écoles, et un concert a été organisé afin de collecter des fonds en faveur de criminels de guerre condamnés.

7. Les personnes appartenant à une minorité nationale ne jouissent pas d'un accès effectif aux droits consacrés par la Convention-cadre, au-delà de la reconnaissance de leur existence. Les résultats du recensement effectué en 2013 afin, notamment, de connaître la composition ethnique du pays, n'ont été publiés qu'en 2016, et n'ont révélé que les données concernant les « peuples constitutifs ». Les données portant sur les autres nationalités, bien qu'ayant été recueillies, n'ont pas été communiquées. Rien n'est fait pour développer l'enseignement des langues des minorités nationales, sauf lorsque celles-ci sont couramment utilisées. Il n'existe pratiquement aucun programme de radio ou de télévision ou de publication dans les langues minoritaires, et ces dernières ne sont pas utilisées dans les relations avec les autorités administratives. Les indications topographiques dans les langues des minorités nationales sont quasi inexistantes.

Évaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations pour action immédiate

8. Aucun progrès n'a été accompli en vue de modifier la Constitution et les autres dispositions juridiques pertinentes, de sorte qu'il ne soit plus interdit aux « Autres », notamment aux personnes appartenant à une minorité nationale, d'accéder à la fonction présidentielle ou à celle de membre de la Chambre des peuples² de Bosnie-Herzégovine. L'exécution des arrêts Sejdić et Finci (requête n° 27996/06) et Zornić (requête n° 3681/06) continuent de faire l'objet d'une surveillance du Comité des Ministres. Malheureusement, le Comité des Ministres a noté qu'« aucune information tangible n'a été fournie au Comité sur les mesures visant à intensifier le dialogue des dirigeants politiques afin de permettre l'adoption des modifications nécessaires de la Constitution et de la législation électorale, nonobstant trois résolutions intérimaires et les décisions adoptées jusqu'ici³ .

9. Peu de progrès ont été accomplis dans l'élimination de la ségrégation dans l'éducation, notamment en ce qui concerne la suppression des écoles où les enfants des communautés constitutives sont scolarisés dans des classes séparées (écoles de type « deux écoles sous un même toit ») et leur remplacement par des établissements intégrés, malgré l'arrêt de la Cour suprême de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, venu confirmer en 2014 l'arrêt d'une juridiction inférieure qui les avait déclarées inconstitutionnelles⁴. Aucun de ces arrêts n'a été exécuté et au moins 32 établissements continuent de fonctionner sur le modèle de « deux écoles sous un même toit », notamment dans les régions centrales et méridionales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine⁵. Certaines initiatives de la société civile, telles que la manifestation organisée à Jajce contre la ségrégation scolaire, ont cependant porté quelques fruits et ont montré qu'il serait possible de mettre en place des écoles intégrées où tous les enfants étudieraient ensemble.

10. Aucun progrès n'a été accompli dans la mise en place d'un programme de base commun dans les établissements scolaires de Bosnie-Herzégovine, notamment en ce qui concerne l'enseignement de l'histoire, de la géographie et de la religion. En effet, ces matières sont enseignées en tant que « matières nationales », dans le cadre du programme scolaire bosniaque, croate ou serbe⁶. La seule exception à ce système existe dans le District de Brčko, où un programme de base commun est utilisé dans tous les établissements pour toutes les matières, à l'exception de l'instruction religieuse.

11. Quelques progrès ont été accomplis en ce qui concerne la délivrance de documents d'identité aux Roms, notamment aux enfants, et des travaux sont en cours pour éviter que des enfants ne se voient refuser l'accès à l'école faute de papiers d'identité. Ainsi, les enfants roms qui n'ont pas de documents d'identité peuvent s'inscrire à l'école et suivre les cours en attendant qu'ils leur soient délivrés. Les plans d'action en faveur de l'emploi, de la santé et du

² La Chambre des peuples est l'une des deux chambres de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, créée dans le cadre de l'Accord de Dayton en 1995. Elle est composée de 15 membres : cinq Serbes élus en Republika Srpska et cinq Croates et cinq Bosniaques élus dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

³ Voir décision du Comité des Ministres, CM/Del/Dec(2017)1288/H46-6, adoptée le 7 juin 2017.

⁴ Voir "Bosnia-Herzegovina Court Orders End to Ethnic Segregation of Schoolchildren", disponible à l'adresse suivante : <https://news.vice.com/article/bosnia-herzegovina-court-orders-end-to-ethnic-segregation-of-schoolchildren>.

⁵ Voir "Bosnian Students Challenge Classroom 'Apartheid'" disponible à l'adresse suivante : <https://www.rferl.org/z/20010/2017/5/23>.

⁶ Cette note en bas de page ne s'applique qu'à la version anglaise.

logement des Roms ont donné relativement de bons résultats pour ce qui concerne la fourniture de logements aux familles roms. Des problèmes demeurent cependant dans les domaines de l'emploi et de l'accès de certains Roms aux services de santé.

Évaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations

12. Lors du recensement effectué en 2013, les répondants ont eu la possibilité de déclarer plusieurs appartenances ethniques, bien qu'une seule ligne était prévue pour indiquer leur réponse. Malheureusement, les données concernant la composition ethnique du pays n'ont pas été entièrement révélées. En fait, les informations relatives à l'origine ethnique des personnes qui ont déclaré une autre appartenance ethnique que celle des « peuples constitutifs » n'ont pas été publiées. Comme dans d'autres contextes, ces personnes sont considérées comme « Autres ».

13. Peu de plaintes alléguant d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique ont été déposées auprès de l'Institution du médiateur pour les droits de l'homme, témoignant peut-être d'une méconnaissance de l'institution, et d'un manque de confiance dans les voies de recours offertes par celle-ci. Par ailleurs, dans la mesure où les médiateurs prennent des décisions par consensus et refusent d'examiner les affaires sensibles comme celles qui concernent la discrimination dans le domaine de l'éducation, il peut paraître peu intéressant de saisir l'institution dans les cas de discrimination fondée sur des motifs ethniques. De plus, l'institution est toujours en sous-effectifs et insuffisamment financée, ce qui entrave fortement sa capacité à fonctionner effectivement et efficacement.

14. Les minorités nationales n'obtiennent pas un soutien suffisant pour maintenir et développer leur patrimoine culturel et leurs langues. L'enseignement des langues des minorités nationales autres que celles qui sont couramment étudiées, comme l'allemand, l'italien et le turc, est organisé par des ONG de minorités nationales en dehors du cadre scolaire. Le fait que les données du recensement concernant le nombre de personnes appartenant à une minorité nationale présentes dans chaque municipalité et canton ne soient pas disponibles entrave encore l'accès de ces personnes à leurs droits et aux services qui leur seraient destinés, notamment dans le domaine de l'éducation. Les financements alloués aux manifestations culturelles des minorités nationales varient fortement selon les lieux, mais tendent à être ponctuels et à privilégier les activités folkloriques traditionnelles.

15. Le fossé entre les peuples constitutifs ne s'est pas réduit au cours des dernières années. Les efforts pour promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre les différents groupes ethniques et religieux de Bosnie-Herzégovine sont de durée limitée et relèvent souvent de l'initiative de donateurs étrangers et/ou d'ONG locales. Les manifestations d'intolérance et d'hostilité fondées sur des considérations ethniques sont extrêmement fréquentes dans la sphère politique et culturelle et des cas d'agressions physiques continuent d'être signalés.

16. Aucun progrès n'a été accompli concernant l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives, ni sur les indications topographiques et autres

enseignes ou écriteaux, et les dispositions législatives des entités⁷ demeurent largement non-opérationnelles en la matière. De même, les dispositions législatives obligeant les radios et les télévisions publiques à diffuser dans les langues des minorités nationales ne sont pas non plus appliquées. Il convient toutefois de noter, point positif, que certains programmes sur les minorités nationales et les obstacles entravant leur accès à leurs droits continuent d'être diffusés.

17. Des personnes appartenant à des minorités nationales se sont présentées aux élections locales de 2016, et plusieurs d'entre elles ont emporté des sièges. Cependant, le problème sous-jacent de la discrimination fondée sur l'origine ethnique et de l'éligibilité à certaines fonctions n'a pas été résolu, que ce soit pour les personnes appartenant aux peuples constitutifs résidant sur des territoires ne correspondant pas à leur appartenance ethnique, ou pour ceux que l'on appelle les « Autres ». Le problème de la juste représentation des personnes appartenant à une minorité nationale au sein des organes consultatifs ou représentatifs est encore exacerbé par l'absence de données sur la composition ethnique des municipalités.

⁷ En vertu de l'Accord de Dayton, la Bosnie-Herzégovine se compose de deux entités : la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska. La Fédération de Bosnie-Herzégovine est divisée en dix cantons. Le District de Brčko demeure à l'extérieur de ces entités.

II. Constats article par article

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application

18. Le Comité consultatif note que l'approche globale des autorités quant au champ d'application de la Convention-cadre n'a pas changé. Dans l'ordre juridique interne, le terme de « minorité nationale » s'applique à tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine qui n'appartiennent à aucun des trois « peuples constitutifs », qui se réclament d'une appartenance ethnique analogue ou similaire, qui ont des traditions, des coutumes, une religion, une langue, une culture et une spiritualité analogues ou similaires, et qui sont liés par leur histoire et par d'autres caractéristiques⁸. Les lois relatives aux minorités nationales⁹ des différentes entités utilisent une formulation équivalente.

19. La loi d'État de 2003 relative aux minorités nationales énumère 17 minorités nationales reconnues (Albanais, Tchèques, Italiens, Juifs, Allemands, Hongrois, Macédoniens, Monténégrins, Polonais, Roms, Roumains, Russes, Ruthènes, Slovaques, Slovènes, Turcs et Ukrainiens). Bien que la liste des minorités nationales reconnues dans cette loi soit ouverte, la reconnaissance de tout autre groupe de minorités nationales est soumise à la condition que ses membres remplissent les mêmes critères que les membres des minorités déjà reconnues, notamment le critère de citoyenneté. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que, dans la pratique, les autorités font preuve d'une certaine souplesse dans l'interprétation des dispositions relatives au champ d'application de la loi d'État sur les minorités nationales. En particulier, il prend note avec intérêt de la décision prise en 2012 par le ministre des Droits de l'homme et des Réfugiés d'accueillir un représentant de la minorité autrichienne au sein du Conseil des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine.

20. Malheureusement, l'application générale par la Bosnie-Herzégovine du critère de citoyenneté pour l'accès aux droits protégés par la Convention-cadre ne va pas dans le sens des efforts actuels visant à développer une approche plus nuancée de l'utilisation du critère de citoyenneté aux fins de la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif considère en effet que si le critère de citoyenneté peut s'avérer légitime lorsqu'il s'agit d'accéder à la représentation parlementaire ou à certaines fonctions officielles, une application générale de ce critère constitue cependant une entrave au regard des garanties liées à d'autres domaines essentiels couverts par la Convention-cadre, tels que la non-discrimination et l'égalité, ou encore certains droits culturels et linguistiques¹⁰.

21. En particulier, le Comité consultatif rappelle les observations qu'il a formulées dans ses précédents avis concernant le statut juridique incertain de nombreuses personnes déplacées pendant les conflits des années 1990. Il prend note des progrès considérables qui ont été

⁸ Article 3 de la loi de 2003 relative à la protection des droits des personnes appartenant à une minorité nationale.

⁹ Loi de 2004 relative aux minorités nationales de la Republika Srpska et loi de 2008 relative aux minorités nationales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

¹⁰ Voir Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2016), paragraphes 29 et 30.

accomplis en vue de confirmer l'identité des personnes et de régulariser le statut de nombreux Roms. Il note cependant que selon ses interlocuteurs, un petit nombre de dossiers n'ont pas été réglés, ce qui empêche de confirmer la citoyenneté des intéressés. Ces difficultés doivent être prises en compte par les autorités lorsqu'elles définissent le champ d'application personnel des droits des minorités en Bosnie-Herzégovine. Les personnes déplacées pendant les conflits des années 1990 dont la citoyenneté n'a pas été confirmée ne devraient pas être exclues a priori de la protection offerte par la Convention-cadre.

22. Le Comité consultatif réaffirme avec force que le droit d'être ou de ne pas être traité comme une personne appartenant à un groupe ethnique particulier, tel qu'énoncé dans l'article 3 de la Convention-cadre, relève du libre choix de chacun et doit être pleinement respecté. Il convient cependant de noter que le fait de réserver l'accès à l'emploi aux personnes ayant une origine ethnique spécifique a conduit à de nombreux abus. Cela va à l'encontre de la compréhension et de la protection des droits des minorités et banalise leur mise à l'écart dans la société.

Recommandation

23. Le Comité consultatif réitère sa recommandation aux autorités de privilégier une approche inclusive du champ d'application de la Convention-cadre et d'accorder des droits aux personnes appartenant à des minorités nationales non répertoriées dans la loi d'État relative aux minorités nationales.

S'agissant des personnes appartenant aux « peuples constitutifs » qui se trouvent en situation de minorité

24. Le Comité consultatif constate avec regret que la discrimination dans la vie quotidienne des personnes appartenant aux « peuples constitutifs » qui vivent en situation de minorité, notamment dans l'accès à l'emploi et aux droits sociaux, continue d'être courante. La non-exécution des décisions rendues par les juridictions internes et la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires de discrimination fragilise la démocratie, l'état de droit et le respect des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine. Dans ce contexte, le Comité consultatif attire l'attention des autorités sur son quatrième commentaire thématique sur le champ d'application, dans lequel il a considéré que « le fait d'étendre, au cas par cas, la protection de la Convention-cadre aux personnes appartenant aux « peuples constitutifs » se trouvant en situation de minorité pouvait représenter un outil supplémentaire pour favoriser leur accès aux droits des minorités et apporter une solution à leurs problèmes, sans pour autant affaiblir leur statut. En effet, l'application aux peuples constitutifs des droits des minorités est considérée par le Comité consultatif comme entièrement conforme à l'objet et au but de la Convention-cadre¹¹ ».

Recommandation

25. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités d'examiner, en consultation étroite avec les personnes concernées, la possibilité d'étendre, au cas par cas,

¹¹ Voir Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2016), note de bas de page 6.

l'application de la Convention-cadre aux personnes appartenant aux « peuples constitutifs » qui se trouvent en situation de minorité.

Les minorités nationales dans les Constitutions de l'État et des entités

26. Le Comité consultatif regrette profondément qu'aucun progrès n'ait été accompli dans les discussions visant à modifier le langage utilisé au niveau constitutionnel pour faire référence aux minorités nationales. Les Constitutions de Bosnie-Herzégovine et des entités continuent de faire une distinction entre, d'une part, les Bosniaques, les Croates et les Serbes, considérés comme les peuples constitutifs, et, d'autre part, les « Autres ». La catégorie des « Autres », qui désigne les personnes qui ne se réclament d'aucun des trois peuples constitutifs, est large. En effet, elle regroupe non seulement les personnes appartenant aux 17 minorités nationales reconnues, mais aussi celles qui appartiennent à d'autres groupes nationaux, ethniques, religieux et linguistiques, ainsi que celles qui s'identifient à plusieurs groupes ethniques. Elle englobe aussi les citoyens de Bosnie-Herzégovine dont l'identité est civique, et ceux qui s'identifient à la Bosnie-Herzégovine dans sa globalité, mais ne souhaitent être rattachés à aucun groupe ethnique ou religieux, ni être déterminés par une origine ethnique ou une religion. Le terme d'« Autres » est perçu comme offensant par les intéressés, en ce qu'il les place en situation d'infériorité par rapport aux « peuples constitutifs ». L'ambiguïté du terme d'« Autres », combinée au droit de libre identification, se révèle problématique dans la pratique, car le terme peut être utilisé à mauvais escient. En effet, le Comité consultatif a été informé de ce que des individus avaient ponctuellement changé leur déclaration d'appartenance ethnique pour se réclamer du statut d'« Autres », afin de pouvoir accéder à des sièges réservés (voir à ce sujet les observations relatives à l'article 15).

27. Le Comité consultatif note avec regret que les principaux acteurs de la Bosnie-Herzégovine n'ont pas la volonté politique de modifier la Constitution afin d'exécuter les arrêts *Sejdić et Finci*¹² et *Zornić*¹³, rendus par la Cour européenne des droits de l'homme. Presque huit ans se sont écoulés depuis le prononcé de l'arrêt *Sejdić et Finci*, et, parmi les diverses initiatives prises en vue de faire évoluer la situation, comme la proposition adoptée le 30 novembre 2016 par la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine¹⁴, qui présentait une feuille de route pour sa mise en œuvre, aucune n'a donné de résultats concluants et la situation reste au point mort¹⁵.

¹² *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, requêtes n^{os} 27996/06 et 34836/06, arrêt du 22 décembre 2009 (Grande Chambre) ;

¹³ *Zornić c. Bosnie-Herzégovine*, requête n^o 3681/06, arrêt du 15 juillet 2014.

¹⁴ Voir Women Citizens for Constitutional reform "Parliament of BiH adopted a proposal on implementation of the verdict "Sejdić-Finci", publié le 5 décembre 2016, disponible à l'adresse suivante :

<https://womencitizensforconstitutionalreform.wordpress.com/2016/12/05/parliament-of-bih-adopted-a-proposal-on-implementation-of-the-verdict-sejdic-finci/>.

¹⁵ Un problème similaire a été récemment mis au jour au niveau des entités, soit en Republika Srpska, la Cour européenne des droits de l'homme ayant considéré que l'impossibilité juridique opposée à M. Pilav (qui résidait en Republika Srpska et se déclarait bosniaque) de se présenter comme candidat aux élections présidentielles constituait une discrimination fondée sur l'origine ethnique (affaire *Pilav c. Bosnie-Herzégovine*, requête n^o 41939/07).

Recommandation

28. Le Comité consultatif exhorte les autorités à apporter les changements nécessaires à la Constitution afin de garantir l'égalité entre tous les citoyens et d'interdire explicitement la discrimination fondée sur l'origine ethnique.

Recensement de la population

29. Le Comité consultatif note qu'un recensement a été effectué pour la première fois depuis 1991 en Bosnie-Herzégovine entre le 1^{er} et le 15 octobre 2013, et a permis de recueillir des informations sur la composition ethnique du pays après le conflit. Les questions portant sur l'appartenance ethnique/nationale et religieuse y étaient clairement présentées comme facultatives. La question concernant l'appartenance ethnique proposait quatre réponses prédéfinies : « bosniaque », « croate », « serbe » et « non déclarée », ainsi qu'un espace où tout autre appartenance ethnique (ou combinaison d'appartenances) pouvait être indiquée¹⁶. La question concernant la religion proposait six réponses prédéfinies : « musulman », « catholique », « orthodoxe », « agnostique », « athée » et « non déclaré, » ainsi qu'un espace où toute autre religion pouvait être indiquée. Le Comité consultatif note que les répondants ont pu indiquer plus d'une appartenance ethnique, même si l'espace accordé pour inscrire la réponse n'était qu'une seule ligne. De plus, concernant la question obligatoire de la « langue maternelle », il n'était possible d'indiquer qu'une seule langue. L'impossibilité de donner plusieurs réponses aux questions liées à la libre identification (la réponse devait tenir en une seule ligne) peut avoir dissuadé des personnes de déclarer plusieurs appartenances.

30. Les premiers résultats du recensement ont été publiés très rapidement, le 5 novembre 2013¹⁷. Les informations alors révélées n'indiquaient pas la composition ethnique du pays, mais le nombre de résidents dans chaque canton et entité¹⁸. Les résultats officiels ont été publiés par l'Office des statistiques de Bosnie-Herzégovine le 30 juin 2016, et ont fait état de chiffres très différents de ceux qui avaient été précédemment communiqués¹⁹. Bien que l'Opération internationale d'observation ait conclu que les opérations de recensement en Bosnie-Herzégovine avaient globalement été menées dans le respect des normes internationales²⁰, le Comité consultatif note que la publication des résultats finaux a été retardée en raison de désaccords sur la méthode employée pour collecter les données entre les instituts de statistiques des deux entités du pays, la Republika Srpska et la Fédération de

¹⁶ Voir "Census of Population, Households and Dwellings in Bosnia and Herzegovina, 2013 Final Results" question 24 du questionnaire, p. 256, à l'adresse : <http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvolzdanje.pdf>.

¹⁷ Office des statistiques de Bosnie-Herzégovine "Preliminary Results of the 2013 Census of Population, Households and Dwellings in Bosnia and Herzegovina", Sarajevo, 5 novembre 2013, disponible à l'adresse suivante : http://www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni_rezultati_bos.pdf.

¹⁸ Selon les résultats préliminaires du recensement mené en Bosnie-Herzégovine, la population totale s'élevait au 30 septembre 2013 à 3 791 622 habitants, dont : 2 371 603 habitants dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, 1 326 991 habitants dans la Republika Srpska et 93 028 habitants dans le District de Brčko.

¹⁹ Selon les informations fournies dans le rapport étatique, « les résultats finaux du recensement, comparables au niveau international, étaient les suivants : la Bosnie-Herzégovine compte 3 531 159 résidents permanents, dont 2 219 220 (62,85 %) vivent dans l'entité de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, 1 228 423 (34,79 %) vivent en Republika Srpska et 83 516 (2,37 %) vivent dans le District de Brčko ».

²⁰ "Final assessment of the International Monitoring Operation for the 2013 Population and Housing Census in Bosnia and Herzegovina", disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/-/final-assessment-of-the-international-monitoring-operation-for-the-2013-population-and-housing-census-in-bosnia-and-herzegovina>.

Bosnie-Herzégovine. Il note également que selon les informations rapportées par de nombreux médias, des répondants auraient fait l'objet d'intimidations pour les inciter à déclarer une origine ethnique donnée, correspondant le plus souvent à celle de la population locale majoritaire²¹.

31. Selon les données chiffrées officielles²², 50,11 % des résidents de Bosnie-Herzégovine se sont déclarés bosniaques, 30,78 % se sont réclamés de l'identité serbe et 15,43 % se sont dits croates. 0,77 % de la population n'a pas indiqué d'appartenance ethnique et moins de 3 % des résidents (96 539 personnes) se sont désignés comme « Autres ». Le Comité consultatif regrette profondément que les chiffres indiquant le nombre de personnes ayant déclaré appartenir à l'une des 17 minorités ethniques reconnues ou à d'autres groupes ethniques n'aient pas été publiés. Sans ces chiffres officiels, il est, par exemple, impossible de savoir combien, parmi les 30 à 50 milliers de Roms²³ qui, selon les estimations, vivraient en Bosnie-Herzégovine et formeraient la plus importante minorité nationale du pays, ont déclaré leur origine ethnique lors du recensement. L'absence d'informations concernant les autres minorités nationales est aussi hautement déplorable, puisqu'il est dès lors impossible de développer une politique en faveur des minorités nationales digne de ce nom, ce qui, en conséquence, entrave l'accès de ces dernières à leurs droits.

32. Le Comité consultatif prend note dans ce contexte d'une initiative louable prise par le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés, dans le cadre de la Décennie pour l'inclusion des Roms 2005-2015, qui a consisté à collecter des données sur la situation de la minorité nationale rom dans toute la Bosnie-Herzégovine afin de développer des indicateurs socio-économiques et de définir leurs besoins. D'autres initiatives similaires ont été prises plus récemment au niveau local, à Mostar et à Kakanj. Le Comité consultatif attire l'attention des autorités sur son Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre, dans lequel il a considéré que « les autorités devraient également s'appuyer sur d'autres sources d'information, notamment sur des enquêtes – par exemple des enquêtes générales sur la population active – et sur des études qualitatives et quantitatives indépendantes portant sur l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales à leurs droits²⁴ ». Il tient également à souligner, dans ce contexte, que le fait de disposer d'informations fiables sur la composition ethnique d'une population est une condition essentielle pour pouvoir formuler et

²¹ Voir par exemple « Popis stanovništva otjerao čovjeka u smrt », disponible à l'adresse suivante : <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/popis-stanovnistva-otjerao-čovjeka-u-smrt-20131003>; POPIŠI PROPALO: Ovo su ključni razlozi zbog kojih Dodik ne prihvata rezultate popisa!, disponible à l'adresse suivante : https://www.slobodna-bosna.ba/vijest/34223/popisi_propalo_ovo_su_ključni_razlozi_zbog_kojih_dodik_ne_prihvata_rezultate_popisa.html;

NEMIRNA ZEMLJA: Objava rezultata popisa stanovništva stvorit će nove napetosti u BiH, disponible à l'adresse suivante : <http://net.hr/danas/svijet/nemirna-zemlja-objava-rezultata-popisa-stanovnistva-stvorit-ce-nove-napetosti-u-bih/>; Dodik i Ivanić slažu se oko popisa, disponible à l'adresse suivante : <http://rs.n1info.com/a165520/Svet/Region/Ivanic-i-Dodik-o-popisu-u-BiH.html>.

²² Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina, Census of Population, Households and Dwellings in Bosnia and Herzegovina, 2013, Final Results, pages 54-69, disponibles à l'adresse suivante : <http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvolzdanje.pdf>.

²³ Minority Rights Group International, World Directory of Minorities and Indigenous Peoples: Bosnia and Herzegovina - Roma, disponible à l'adresse suivante : <http://minorityrights.org/minorities/roma-3/>.

²⁴ Voir Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2016), paragraphe 18.

mettre en œuvre des politiques et des mesures efficaces permettant de protéger les minorités et de les aider à préserver et à affirmer leur identité. Toutefois, le recensement ne peut être considéré comme le seul indicateur pour déterminer leur nombre aux fins des politiques et des mesures susmentionnées.

Recommandations

33. Le Comité consultatif demande aux autorités de publier sans plus tarder les résultats du recensement relatifs à la composition ethnique de la population correspondant à la catégorie des « Autres », en respectant pleinement les garanties prévues dans ce domaine, notamment celles qui concernent la protection des données à caractère personnel.

34. Le Comité consultatif invite les autorités à revoir, avant le prochain recensement et en consultation étroite avec les représentants des minorités, la méthodologie du recensement, la formulation des questions posées et les garanties prévues pour que les réponses puissent être fournies librement et en toute connaissance de cause. Les répondants doivent avoir la possibilité d'indiquer plusieurs appartenances, conformément aux Recommandations de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020. Il encourage également les autorités à veiller à ce que des données quantitatives et qualitatives, ventilées par sexe, âge et zone géographique, soient régulièrement mises à disposition pour concevoir des politiques et des mesures ciblées à même de promouvoir une égalité effective.

35. Le Comité consultatif encourage les autorités à mettre en place des mécanismes de collecte régulière d'informations fiables sur le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales, et sur leur situation en ce qui concerne l'accès au logement et aux services sociaux. La collecte de données relatives à l'origine ethnique, ainsi que concernant les conditions de vie et d'autres indicateurs socio-économiques, doit être effectuée en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales et dans le plein respect des garanties en la matière, notamment des normes internationales sur la protection des données à caractère personnel.

Article 4 de la Convention-cadre

Législation contre la discrimination et recours existants

36. La loi relative à l'interdiction de la discrimination²⁵ est en vigueur depuis août 2009. Elle s'applique sur l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine à tous les organismes publics de l'État, des entités, des cantons et du District de Brčko. Elle interdit la discrimination directe et indirecte et contient une liste non exhaustive des motifs de discrimination prohibés, tels que la race, la couleur, la langue, la religion, l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou sociale et l'appartenance à une minorité nationale. Les motifs de discrimination ont été étendus par un amendement législatif adopté en 2016²⁶. Le Comité consultatif prend acte de l'avis formulé

²⁵ Loi relative à l'interdiction de la discrimination, Journal officiel de Bosnie-Herzégovine n° 59/09, publié le 28 juillet 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/002-Anti-Discrimination-Law-.pdf>.

²⁶ Les notions d'orientation sexuelle et d'identité de genre ont été plus précisément définies dans les langues locales par les amendements. Outre ces changements, les caractéristiques sexuelles ont été expressément

par l'ECRI dans son dernier rapport sur la Bosnie-Herzégovine²⁷, selon lequel la législation relative aux organes spécialisés et notamment au mandat et aux pouvoirs de l'Institution du médiateur est globalement conforme à sa RPG n° 7²⁸.

37. Les juridictions de Bosnie-Herzégovine jouent un rôle actif dans l'application de la législation antidiscriminatoire et dans la protection des personnes appartenant à des minorités nationales. Par exemple, la Cour constitutionnelle, dans un arrêt de 2010, a jugé que la loi électorale et le Statut de la ville de Mostar ne respectaient pas le principe constitutionnel d'égalité²⁹. De la même manière, dans un arrêt rendu en 2014, la Cour suprême de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a déclaré que le système de « deux écoles sous un même toit » constituait une ségrégation fondée sur des considérations ethniques et était de ce fait contraire à la loi antidiscrimination³⁰. Le Comité consultatif se félicite de ces décisions, mais regrette que des arrêts rendus par les juridictions les plus élevées n'aient à ce jour pas été exécutés. En conséquence, des habitants de Mostar ont été privés de leur droit d'élire des conseillers locaux à deux reprises (lors des élections locales de 2012 et de 2016). De même, le système de « deux écoles sous un même toit » perdure sans que l'on ne sache vraiment quand il va être supprimé (pour plus de précisions, voir observations relatives aux articles 6 et 15).

38. Le Comité consultatif rappelle que l'Institution unifiée du médiateur pour les droits de l'homme³¹, venue remplacer en 2010 les deux institutions des entités, exerce ses activités en Bosnie-Herzégovine sous la conduite de trois médiateurs, chacun représentant l'un des trois « peuples constitutifs » reconnus par la Constitution. En fait, selon les dispositions légales applicables, les médiateurs sont choisis par l'Assemblée parlementaire dans les rangs des trois « peuples constitutifs », c'est-à-dire les Bosniaques, les Croates et les Serbes. L'institution établie pour promouvoir le respect des droits de l'homme et protéger contre la discrimination ne peut donc être dirigée par des personnes appartenant à la catégorie des « Autres », ce qui est clairement discriminatoire. Malgré ce problème, qui trouve son origine dans l'Accord de Dayton, l'institution est reconnue comme respectant globalement les normes requises pour une telle institution, pour ce qui concerne son mandat et ses fonctions. Il convient de noter, dans ce contexte, qu'en l'absence d'une procédure de prise de décision définie par la loi³², les

ajoutées à la liste des motifs de discrimination prohibés. Pour plus de précisions, voir <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/anti-discrimination-law-updated-bosnia-herzegovina>.

²⁷ Voir le paragraphe 11 du rapport de l'ECRI sur la Bosnie-Herzégovine (cinquième cycle de monitoring), adopté le 6 décembre 2016, CRI(2017)2, à l'adresse : https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bosnia_Herzegovina/BIH-CbC-V-2017-002-FRE.pdf.

²⁸ Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, disponible à l'adresse suivante : https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N7/fcri03-8%20recommandation%20nr%207.pdf.

²⁹ Voir arrêt de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine dans l'affaire n° U 9/09 du 26 novembre 2010, disponible à l'adresse suivante : http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_en/U-9-09-386218.pdf.

³⁰ Balkan Transitional Justice "Bosnia Federation Rules Against Ethnically-Divided Schools", disponible à l'adresse suivante : <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnian-federation-court-rules-against-school-discrimination>.

³¹ Le nom officiel de l'Institution est « Institution du médiateur pour les droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine » (<http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=0&lang=EN>). Les titulaires des postes sont désignés sous le nom de « médiateurs ».

³² Voir Avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur le médiateur pour les droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine, adopté par la Commission de Venise à sa 104^e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015), CDL-AD(2015)034, disponible à l'adresse suivante : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)034-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)034-f).

trois médiateurs prennent leurs décisions par consensus, ce qui peut parfois rendre le processus décisionnel long et pesant. De plus, du fait de cette recherche de consensus, certains dossiers sensibles – comme celui de la ségrégation dans le système éducatif découlant de l’application du principe de « deux écoles sous sa même toit » – ne sont pas traités du tout. Cela réduit considérablement la crédibilité et l’impact de l’Institution du médiateur.

39. L’Institution du médiateur de Bosnie-Herzégovine est gratifiée depuis 2010 du « Statut A » par le Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l’homme. Le Comité consultatif note que la Chambre des peuples ayant échoué à faire adopter les amendements proposés à la loi relative à l’Institution du médiateur, rédigés par le ministère des Droits de l’homme et des Réfugiés, qui auraient permis à l’Institution d’exercer les fonctions de mécanisme national de prévention au titre du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et compte tenu, également, du problème posé par le processus de sélection des médiateurs, le statut de l’Institution du médiateur est en cours de réexamen³³.

40. L’efficacité de l’Institution du médiateur reste limitée. Bien qu’elle continue de recevoir un très grand nombre de communications de la population (11 981 en 2016, dont 2 977 plaintes enregistrées), le mandat de l’Institution se limite à formuler des recommandations non contraignantes aux autorités et ne permet pas aux médiateurs de représenter les victimes dans les procédures judiciaires, d’engager des actions en justice ou d’intervenir en qualité d’amicus curiae dans les procédures introduites par des tiers. Le Comité consultatif considère que la participation d’un organe spécialisé dans les procédures judiciaires où des questions de discrimination sont examinées permettrait de faire en sorte que toutes les normes pertinentes soient dûment prises en compte.

41. D’après le rapport annuel 2016³⁴, seulement 96 sur les 267 recommandations formulées ont été entièrement ou partiellement mises en œuvre, tandis que 62 d’entre elles ne l’ont pas été du tout. Aucun retour d’informations n’était disponible pour 59 recommandations³⁵. Parmi les plaintes déposées, celles alléguant d’une violation des « droits religieux ou autres droits des minorités » représentaient une faible proportion du total, soit seulement neuf plaintes enregistrées en 2016. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, l’Institution du médiateur n’a été que très rarement saisie par des Roms. Le Comité consultatif considère que ce faible nombre de plaintes pourrait être le signe d’une méconnaissance par les personnes appartenant à des minorités nationales de l’Institution du médiateur, ou d’un manque de confiance en la capacité de celle-ci à offrir un recours effectif en cas d’allégation de discrimination, en particulier lorsque des minorités nationales sont concernées, et surtout des Roms. Aspect positif, le Comité consultatif note que les rapports annuels de l’Institution du médiateur sont examinés par le Parlement et sont soumis à un contrôle public.

³³ Voir GANHRI, Sub-Committee on Accreditation Report – November 2016, disponible à l’adresse suivante : <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20Final%20Report%20-%20Nov%202016%20-%20English.pdf>.

³⁴ Annual Report on results of the activities of the Institution of Human Rights Ombudsman of BiH for 2016, disponible à l’adresse suivante : http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2017032310003163eng.pdf. p. 110

³⁵ Selon le rapport, 48 recommandations entraient dans la catégorie « coopération établie », p.163.

42. Le Comité note avec une vive préoccupation que les ressources financières allouées à l'Institution du médiateur demeurent insuffisantes pour qu'il puisse exercer efficacement ses fonctions. Sur les 90 postes prévus au sein de l'Institution du médiateur, seulement 66 ont été pourvus en 2016, dont 27 par des avocats, sachant que seulement deux avocats travaillent dans le service chargé d'examiner les plaintes relevant de la loi relative à l'interdiction de la discrimination.

Recommandations

43. Le Comité consultatif demande aux autorités de modifier la législation afin de permettre aux personnes qui n'appartiennent pas aux peuples constitutifs d'exercer la fonction de médiateur. Il demande également aux autorités de continuer de soutenir et de coopérer avec l'Institution du médiateur, afin de permettre aux médiateurs de jouer leur rôle avec efficacité, notamment en ce qui concerne la mise en application de leurs recommandations.

44. Le Comité consultatif invite aussi les autorités à envisager d'élargir le mandat des médiateurs, notamment en ce qui concerne la possibilité d'engager des actions en justice et d'assister les victimes devant les tribunaux.

45. Le Comité consultatif exhorte les autorités à doter l'Institution du médiateur des moyens financiers et du personnel appropriés, afin qu'elle puisse s'acquitter de son mandat avec efficacité et en toute indépendance.

46. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités d'attirer l'attention des fonctionnaires concernés, ainsi que de la société dans son ensemble, et en particulier des Roms, sur les normes antidiscriminatoires applicables, notamment en ce qui concerne les multiples formes de discrimination, en coordination étroite avec les organisations de la société civile actives dans ce domaine. Les efforts doivent surtout se concentrer sur les groupes dont on sait qu'ils sont les plus exposés à la discrimination.

Discrimination dans l'accès aux postes politiques

47. Depuis l'adoption du précédent avis, la situation n'a pas changé en ce qui concerne l'obligation faite aux candidats à une large variété de postes politiques de déclarer leur appartenance ethnique pour pouvoir y accéder. Ces dispositions, qui trouvent leur origine dans la Constitution de Bosnie-Herzégovine, se retrouvent dans de nombreux textes législatifs, tels que la loi relative aux élections et la législation régissant l'accès à la fonction publique. La Cour européenne des droits de l'homme a considéré à plusieurs reprises que ces dispositions et la pratique qui en découlait constituaient une violation de la Convention européenne des droits de l'homme. Malheureusement, aucun progrès n'a été constaté dans l'exécution des arrêts Sejdić et Finci (requête n° 27996/06) et Zornić (requête n° 3681/06), qui continue de faire l'objet d'une surveillance du Comité des Ministres. Le Comité consultatif considère que l'absence de progrès dans l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine illustre elle aussi l'absence persistante de volonté de surmonter les divisions ethniques du pays pour instaurer une société inclusive.

48. Le Comité consultatif constate avec regret que la situation n'a pas changé en ce qui concerne le statut des personnes appartenant aux « peuples constitutifs » se trouvant en situation de minorité et l'accès à leurs droits. Ces personnes continuent de faire l'objet de

discriminations dans la vie quotidienne, notamment dans la représentation politique, l'accès à la protection sociale, l'emploi et l'éducation. Dans l'affaire Pilav c. Bosnie-Herzégovine, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que l'impossibilité juridique opposée à M. Pilav (qui s'identifiait comme un Bosniaque résidant en Republika Srpska) de se présenter comme candidat aux élections présidentielles du pays constituait une violation de l'article 1 du Protocole n° 12 (interdiction générale de la discrimination) à la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, selon la Constitution et la loi relative aux élections, seule une personne se déclarant serbe peut être candidate aux élections présidentielles de la Republika Srpska³⁶.

Recommandation

49. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités d'entreprendre rapidement les démarches pour modifier la Constitution et les dispositions juridiques qui en découlent, afin d'éliminer toute discrimination fondée sur l'appartenance ethnique et le lieu de résidence, et notamment l'interdiction faite aux personnes appartenant à une minorité nationale de se présenter à la présidence et à la fonction de membre de la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine. Il insiste sur la nécessité d'adopter une approche tendant à favoriser la participation de tous, sans renforcer encore les divisions, et de faire en sorte que les modifications en question entrent en vigueur sans plus tarder.

Inscription à l'état civil et délivrance de documents d'identité (concernant les Roms en particulier)

50. Le Comité consultatif note avec satisfaction que depuis l'adoption de la législation relative à l'enregistrement des naissances en Republika Srpska en 2009 et dans la Fédération en 2011, des progrès considérables ont été accomplis pour faire en sorte que les Roms ne se trouvent pas sans documents d'identité. Les législations des entités relatives à l'enregistrement des naissances ont été harmonisées et la procédure administrative d'enregistrement des naissances et des décès a été simplifiée. Les deux entités tiennent les registres sous forme électronique et délivrent les certificats gratuitement³⁷. Il convient cependant de noter que selon les chiffres disponibles pour 2015, quelque 400 enfants nés dans le pays n'avaient pas d'acte de naissance faute d'avoir été inscrits à l'état civil par leurs parents³⁸. Ces dossiers sont pris en charge avec l'assistance de l'ONG Vaša prava BiH et du HCR.

51. Le Comité consultatif a appris que le processus d'enregistrement des personnes sans documents d'identité avait considérablement avancé ces dernières années, sous le fer de lance du ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés. Il convient cependant de noter que 63 personnes ont été reconnues comme apatrides par le HCR en 2016³⁹. Toujours selon le HCR, 40

³⁶ "Bosnia and Herzegovina: Ban on presidential election candidate breached human rights law", disponible à l'adresse suivante : <http://www.humanrightseurope.org/2016/06/bosnia-and-herzegovina-ban-on-presidential-election-candidate-breached-human-rights-law/>.

³⁷ Examen périodique universel, Rapport national soumis conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme, 8 août 2014, disponible à l'adresse suivante : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/113/19/pdf/G1411319.pdf?OpenElement>.

³⁸ "Written Comments by the European Roma Rights Centre For Consideration by the European Commission concerning Roma Inclusion in the Western Balkans Progress Reports 2016", p.5, disponible à l'adresse suivante : <http://www.errc.org/cms/upload/file/ec-submission-on-roma-inclusion-in-the-western-balkans-july-2016.pdf>.

³⁹ "UNHCR Mid-Year Trends 2016", disponible à l'adresse suivante : http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/midyeartrends_2016.pdf.

personnes, principalement des Roms, devaient encore être inscrites au registre des naissances et/ou enregistrées comme citoyens.

52. Dans ce contexte, le Comité consultatif note avec intérêt que la loi relative à la citoyenneté de la Republika Srpska⁴⁰, adoptée en 2014, offre des conditions favorables à l'acquisition de la citoyenneté par les apatrides et les personnes ayant le statut de réfugié. En effet, en vertu de son article 16, une personne apatride ayant le statut de réfugié peut acquérir la citoyenneté de la Republika Srpska si elle a résidé cinq ans sur le territoire avant de soumettre sa demande. En application de cette disposition législative, le statut de 19 personnes résidant dans la ville de Prijedor, dont plusieurs Roms, a été régularisé en 2016⁴¹. Avec leur naturalisation, ces personnes se sont vues attribuer un « numéro unique »⁴², qui leur permet d'accéder à un éventail de services sociaux, et notamment au logement social.

Recommandation

53. Le Comité consultatif encourage les autorités à mener rapidement à terme le processus d'inscription à l'état civil et de continuer de veiller à ce que tous les nouveau-nés soient enregistrés.

Application des principes d'égalité et de non-discrimination

54. Le principal organe chargé de promouvoir des mesures de lutte contre la discrimination et d'assurer l'égalité est le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés, assisté par le Conseil des Roms, un organe consultatif intervenant au niveau étatique auprès du Conseil des ministres, composé d'un nombre égal de représentants des Roms et de membres du Gouvernement. En 2009-2010, le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés a mené des recherches importantes sur la situation des personnes appartenant à la minorité rom et a constitué une base de données répertoriant leurs besoins. Quelque 17 000 Roms ont été enregistrés par le ministère, bien que ce dernier estime qu'ils sont en réalité deux fois plus nombreux, ce qui fait de la communauté rom la plus importante minorité nationale de Bosnie-Herzégovine⁴³.

55. Le Comité consultatif note que depuis 2005, les autorités de Bosnie-Herzégovine ont élaboré et mis en œuvre plusieurs plans d'action⁴⁴ successifs, dans le but d'atteindre les objectifs fixés par la Décennie pour l'inclusion des Roms 2005-15. L'État alloue chaque année

⁴⁰ Journal officiel de la Republika Srpska, n° 59/14.

⁴¹ "Vaša prava, Prve lične karte za naturalizovane izbjeglice u BiH", disponible à l'adresse suivante : <http://www.vasaprava.org/?cat=19>.

⁴² <http://www.mup.vladars.net/eng/index.php?vijest=dokumenti&vrsta=jmb> (en bosnien).

⁴³ Plan d'action de Bosnie-Herzégovine 2017-2020 visant à remédier aux problèmes rencontrés par les Roms dans les domaines de l'emploi, du logement et de la santé, mettant en œuvre la Stratégie visant à remédier aux problèmes rencontrés par les Roms en Bosnie-Herzégovine p. 2, disponible à l'adresse suivante : http://www.rcc.int/romaintegration2020/download/docs/Action%20Plan_English.pdf/52cbb5fd76ed48a7eace947f8889aa90.pdf.

⁴⁴ Premier plan d'action 2007- 2012, disponible à l'adresse suivante :

http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/Odbor_za_Rome/Akcioni%20plan%20za%20rje%C5%A1avanje%20problema%20Roma%20u%20oblastima%20zapo%C5%A1ljava%20stambenog%20brinjavanja%20i%20zdravstvene%20za%C5%A1tite.pdf, Plan d'action révisé 2013-2016, disponible à l'adresse suivante :

http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/Odbor_za_Rome/Revidirani%20Akcion%20plan%20Bosne%20i%20Hercegovine%20o%20obrazovnim%20potrebama%20Roma.pdf.

plus de 3 millions de BAM (1,5 millions d'euros)⁴⁵ à divers plans d'action. De plus, les subventions versées par l'Union européenne au titre de l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP) sont utilisées pour financer des projets spécifiques⁴⁶.

56. Le ministère des Droits de l'Homme et des Réfugiés élabore actuellement, après avoir tenu des consultations publiques⁴⁷, un nouveau plan d'action pour 2017-2020. Le plan fixe des objectifs dans les domaines de l'emploi, du logement et des soins de santé⁴⁸. Malheureusement, il est encore à l'examen par le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, le principal obstacle à l'adoption du plan d'action est le refus des autorités de la Republika Srpska de l'approuver et de participer à sa mise en œuvre. Il semblerait que les autorités de cette entité préféreraient développer leur propre plan d'action.

57. Au niveau municipal, il existe des exemples remarquables de plans d'actions locaux mis en œuvre pour améliorer la situation de la population rom. De tels plans ont par exemple été mis en place à Mostar et à Kakanj. Le Comité consultatif considère que ces plans pourraient servir d'exemple à d'autres municipalités, à condition de faire l'objet de consultations en bonne et due forme avec les principales parties prenantes (essentiellement les Roms), d'être suffisamment financés et d'être correctement mis en œuvre.

58. Par ailleurs, l'État ne finance pas la mise en œuvre du Plan d'action consacré aux besoins éducatifs des Roms, au motif que l'éducation ne relève pas de la compétence du ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés de Bosnie. En fait, la responsabilité de l'éducation incombe en premier lieu aux cantons, qui sont chargés de financer les mesures visant à améliorer l'accès des enfants roms à l'éducation (voir aussi les observations formulées au titre de l'article 12). Le ministère d'État des Affaires civiles, qui a notamment pour rôle de coordonner les politiques éducatives et, par conséquent, l'éducation des Roms, n'a pas les moyens d'assister financièrement les cantons.

59. Enfin, le Comité consultatif constate avec regret que selon les représentants de la société civile, la mise en œuvre des différents projets visant à aider les Roms et à améliorer leur accès à l'emploi, aux services sociaux et aux services de santé rencontrent toujours d'importantes difficultés (Voir aussi les observations formulées au titre de l'article 15).

Recommandation

60. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités d'adopter sans plus tarder le Plan d'action 2017-2020. Il leur demande également d'évaluer et de réexaminer régulièrement la mise en œuvre de la Stratégie visant à remédier aux problèmes rencontrés par les Roms en Bosnie-Herzégovine et les plans d'action pour l'inclusion des Roms qui l'accompagnent, en consultation étroite avec les représentants de ces communautés, afin d'évaluer leur impact sur

⁴⁵ À la date de l'adoption de l'avis, 1 mark convertible bosnien (BAM) valait 0,51 €.

⁴⁶ Par exemple, en 2013, 5 millions d'euros ont été alloués à la construction de logements sociaux destinés à 150 familles roms dans 14 municipalités.

⁴⁷ Une réunion publique a été organisée par l'équipe d'action pour l'intégration des Roms à Sarajevo le 9 novembre 2016.

⁴⁸ La discrimination et les autres difficultés rencontrées dans le domaine de l'éducation sont traitées séparément dans un Plan d'action spécial consacré aux besoins éducatifs des Roms, qui a été adopté en 2010 par le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine.

la promotion de l'égalité pleine et effective entre les Roms et le reste de la population. Il exhorte aussi les autorités nationales, cantonales et municipales et les autorités des entités à prévoir sans délai des dotations budgétaires spécifiques pour assurer la mise en œuvre des mesures d'intégration des Roms aux différents niveaux d'administration.

Article 5 de la Convention-cadre

Conditions permettant aux minorités de préserver et de développer leur culture

61. Le Comité consultatif note avec intérêt qu'en application de la Stratégie de 2008 pour une politique culturelle et du plan d'action de 2011 pour mettre en œuvre la stratégie, adoptés par le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine, des politiques culturelles sont élaborées et mises en œuvre en Bosnie-Herzégovine par les ministères en charge de la culture à tous les niveaux d'administration, conformément aux principes de décentralisation, de démocratisation et de désétatisation. Le secteur de la culture relève principalement de la responsabilité des entités, des cantons et du District de Brčko, qui proposent et élaborent la législation et les stratégies dans le domaine de la culture, décaissent les fonds publics destinés aux programmes et activités, soutiennent les institutions culturelles et répartissent les fonds publics entre les programmes et projets.

62. Au niveau de l'État, le service de la science et de la culture du ministère des Affaires civiles a pour mandat de coordonner et d'harmoniser les activités et les programmes développés par les autorités des entités. Outre la Stratégie étatique pour une politique culturelle de 2008 et le plan d'action de 2011, de nombreux plans et stratégies de promotion du secteur culturel sont mis en œuvre à tous les niveaux. La Fédération de Bosnie-Herzégovine a adopté une Stratégie de développement et un plan d'action pour la période 2010-2020, et la Republika Srpska a mis en place une stratégie de développement similaire.

63. Le Comité consultatif se félicite des progrès considérables accomplis dans les années qui ont suivi la fin du conflit pour reconstruire et préserver les sites culturels jugés importants par les personnes appartenant aux peuples constitutifs se trouvant en situation de minorité et les minorités nationales⁴⁹. Il note également que le Grand prix du patrimoine culturel de l'UE/Concours Europa Nostra 2016 a été décerné aux employés et militants du Musée national de Bosnie-Herzégovine à la suite de sa réouverture complète au public en septembre 2015⁵⁰. Un soutien supplémentaire important est apporté aux activités culturelles des minorités nationales par certaines autorités municipales et cantonales via des ONG⁵¹.

⁴⁹ Parmi les sites préservés figurent le musée ethnographique de Jajce, les centres culturels de Rudo et Sokolac, un pont menant à la forteresse médiévale de Srebrenik, le musée ethnographique de la maison Eminagića et le château ottoman de Tešanj, la place espagnole de Mostar, la mosquée Ferhadija de Banja Luka, la cathédrale orthodoxe de Mostar, le monastère de Plehan, près de Derventa, la forteresse Kastel de Banja Luka et le musée de l'Herzégovine de Trebinje.

⁵⁰ "Europa Nostra, Europe's top heritage award presented to employees and activists of the National Museum of Bosnia and Herzegovina", disponible à l'adresse suivante : <http://www.europanostra.org/europes-top-heritage-award-presented-employees-activists-national-museum-bosnia-herzegovina/>.

⁵¹ Parmi les projets menés ces dernières années figurent le projet de préservation de la sculpture traditionnelle sur bois de Konjic, mis en œuvre par l'Association croate des clubs culturels amateurs ; « Kozara – projet de tourisme ethno-culturel comme solution à la désertion des zones rurales à Kozarska Dubica », organisé par le Club culturel Piskavica ; le projet « Synergie d'arts multiculturels, réconciliation et tolérance », un festival de pièces de théâtre jouées par le host theatre, avec la participation de théâtres ambulants provenant des municipalités de

64. Le Comité consultatif note que l'État, les entités, les cantons et les municipalités soutiennent les activités culturelles des minorités nationales en subventionnant des projets précis. Le montant des aides est généralement très peu élevé et n'offre pas de stabilité financière durable aux associations culturelles qui ne peuvent pas prévoir d'activités sur le long terme. Le Comité consultatif regrette par ailleurs que la procédure et les critères d'obtention des subventions demeurent inconnus de la plupart des communautés de minorités. De plus, les aides allouées à des projets ciblés et ponctuels ne permettent pas d'offrir le type de soutien organisationnel pérenne dont auraient besoin de nombreuses ONG qui défendent la culture des minorités, notamment celles qui représentent les minorités peu nombreuses, afin de préserver et de promouvoir efficacement et durablement leur identité, leur langue et leur culture, conformément à l'article 5 de la Convention-cadre.

65. Malgré ces points négatifs, les associations culturelles de minorités mettent en œuvre chaque année une variété de projets avec l'aide des autorités cantonales et municipales. Le Comité consultatif prend note en particulier du dynamisme dont font montre les autorités de de Bijeljina, de Banja Luka, de Doboï, de Gradiška, de Prnjavor et de Prijedor. Son attention est notamment attirée par le festival des cultures des minorités nationales (ou « fête des minorités »), organisé chaque année à Sarajevo, grâce à l'engagement remarquable de l'Assemblée du canton de Sarajevo. Toutefois, le Comité consultatif constate avec regret que la plupart des projets ont tendance à se concentrer sur les chants, la musique, les danses, la cuisine et l'artisanat traditionnels. Ces initiatives, bien que louables, risquent de présenter une image folklorique des minorités nationales. De même, le fait de limiter les aides financières aux activités qui donnent une vision historique des minorités, au lieu de financer des activités correspondant aux besoins des personnes appartenant à des minorités nationales, tels que définis par ces dernières, n'est pas conforme à l'article 5. Dans ce contexte, le Comité considère que l'aide des autorités devrait s'étendre, au-delà des expressions culturelles traditionnelles, aux manifestations contemporaines de la culture. L'aide devrait aller aux initiatives qui concernent les jeunes et qui répondent aux besoins quotidiens des personnes appartenant à des minorités nationales.

Recommandation

66. Le Comité consultatif demande une nouvelles fois aux autorités de tous les niveaux d'administration d'offrir un soutien plus structuré, plus important, plus volontariste et plus régulier aux minorités nationales afin qu'elles puissent maintenir et développer leur patrimoine culturel et leurs langues, y compris les manifestations contemporaines de leur culture. Il invite les autorités à associer plus systématiquement les représentants des minorités nationales à la prise de décision concernant l'allocation des aides.

Bijeljina, Tešanj, Srbac, Prijedor et Bihać ; le projet « De la culture au respect de la diversité », une série d'ateliers sur les thèmes de l'interculturalisme et de la préservation de l'environnement, organisés dans cinq municipalités : Brčko, Bijeljina, Bratunac, Vlasenica et Živinice ; le projet « Deblokada – Université d'été à Stolac », un projet visant à améliorer l'image de Stolac ; le projet « Viva Ustiprača – respect des différences culturelles – elles nous relie, nous enrichissent », visant à renforcer le respect des différences culturelles dans cinq municipalités de la région de la Haute Drina (Višegrad, Goražde, Čajniče, Rogatica et Novo Goražde) par une série d'ateliers et de tables rondes sur les thèmes de l'interculturalisme et de la tolérance. Pour plus de précisions, voir "Improving Cultural Understanding in Bosnia and Herzegovina – Final Narrative Report", pages 101-102, disponible à l'adresse suivante :

<http://mdgfund.org/sites/default/files/BiH%20-%20Culture%20-%20Final%20Narrative%20Report.pdf>.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et relations intercommunautaires

67. Le Comité consultatif salue la mobilisation et le dévouement d'un réseau d'organisations de la société civile engagées dans la promotion du dialogue et du respect interethniques, ainsi que les nombreuses initiatives non gouvernementales visant à rassembler les représentants de différents groupes intervenant dans plusieurs domaines de la vie publique, notamment l'éducation, afin de favoriser un climat de compréhension mutuelle et de confiance. Il note cependant avec une vive préoccupation que malgré ces efforts, la ségrégation entre les trois principaux groupes ethniques (les « peuples constitutifs ») continue de marquer fortement la vie publique et de dicter les modalités de coexistence au sein des institutions publiques, des espaces urbains et des établissements scolaires⁵² (voir également les observations formulées dans le cadre de l'article 12). Si de graves incidents interethniques ont pu être évités au cours des dernières années, le Comité consultatif s'inquiète de ce que la ségrégation persistante, même superficielle, masque une hostilité latente. En fait, aucun progrès réel n'a été accompli vers une acceptation profonde des groupes ethniques autres que le sien, ni dans la promotion d'une identité civique bosnienne, nuisant ainsi au processus de réconciliation.

68. Les débats politiques en Bosnie-Herzégovine continuent d'être dominés par la question des relations entre les trois « peuples constitutifs ». Certaines personnalités publiques alimentent des divisions ethniques déjà tenaces, affaiblissant ainsi la démocratie et l'état de droit. La discrimination fondée sur l'appartenance ethnique reste une réalité notamment dans les domaines de l'éducation, de l'accès à l'emploi, de la participation à la vie publique, de la sécurité sociale et du lieu de résidence. L'utilisation d'un langage discriminatoire par les membres des trois principaux groupes ethniques (les « peuples constitutifs ») nuit aux relations interethniques dans leur ensemble, et a une incidence négative sur l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales (les « Autres ») à leurs droits et sur leur intégration dans la société de Bosnie-Herzégovine.

69. À titre d'exemple, lors d'une manifestation publique qui s'est déroulée à Pale en 2016, Milorad Dodik, Président de la Republika Srpska, aurait fait part à un journaliste de la télévision de son admiration pour Radovan Karadžić, un homme, selon lui, « de force et de caractère »⁵³. Il a également accueilli avec les honneurs Momčilo Krajišnik, un criminel de guerre condamné par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), après qu'il ait purgé sa peine de prison⁵⁴. Dans plusieurs villes, des rues et des écoles ont été rebaptisées du nom de criminels de guerre (comme Rasim Delić, ancien commandant de l'armée bosnienne dans la ville à prédominance bosniaque de Bihać, ou des commandants du régime fasciste des Oustachis et des collaborateurs des nazis, tels que Mile Budak et Jure Francetić à Mostar). À Goražde, par exemple, une école a été baptisée du nom de l'imam Husein Đozo, de la 13^e division Waffen-SS Handschar, et une résidence universitaire du campus de Pale a été dénommée résidence

⁵² Voir par exemple "Bosnia and Herzegovina 2015 Human Rights report", disponible à l'adresse suivante : <https://www.state.gov/documents/organization/253041.pdf>.

⁵³ Voir "Bosnian Serb Chief Plays Nationalist Card in Elections" disponible à l'adresse suivante : <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnian-serb-chief-plays-nationalist-card-in-elections-03-21-2016>.

⁵⁴ Voir Balkan Transitional Insight "Bosnian Serbs Welcome Home Freed Wartime Politician", disponible à l'adresse suivante : <http://www.balkaninsight.com/en/article/pale-prepares-to-welcome-momcilko-krajsnik>.

Radovan Karadžić. Très récemment, une école de Sarajevo a reçu le nom de Mustafa Busuladžić, un collaborateur nazi qui a incité à la haine antisémite pendant l'holocauste⁵⁵.

70. Le Comité consultatif rappelle aux autorités que la diversité présente dans le pays doit se refléter dans le choix des noms de rues et autres indications topographiques. Les noms de personnalités historiques politiquement controversées, dont le rôle historique pose problème pour certaines minorités, devraient être évités. Dans ce contexte, le Comité consultatif souhaite rappeler les recommandations formulées dans les Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans des sociétés marquées par la diversité, publiées par le Haut-Commissaire pour les minorités nationales (HCNM), selon lesquelles : « Les États doivent promouvoir l'intégration en respectant les demandes et les sensibilités des groupes minoritaires et majoritaires concernant la présentation et l'utilisation de symboles dans l'espace public commun. Tout en étant attentifs à la liberté d'expression, les États devraient éviter d'utiliser des symboles qui pourraient être source de conflit et en décourager l'utilisation par les acteurs non étatiques. Le cas échéant, des occasions de promouvoir des symboles inclusifs devraient être recherchées ⁵⁶».

71. Pour citer un autre exemple, en juin 2017, s'est tenu à Mostar un concert de Marko Perkovic Thompson, qui a l'habitude d'ouvrir ses concerts par un salut oustachi en l'honneur des détenus croates de la prison du TPIY. Fait incroyable, ce concert a été organisé avec la coopération des autorités locales, qui l'ont salué comme un signe de réconciliation, dans la mesure où aucun trouble n'a été signalé avant, pendant, ni après l'événement⁵⁷.

72. Le Comité consultatif est toujours profondément préoccupé par cette situation, qui ne montre aucun signe d'amélioration ces dernières années. Il souligne que, comme condition préalable à la mise en œuvre de la Convention-cadre, les États parties doivent promouvoir le respect mutuel, la compréhension et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. Le Comité consultatif est frappé de constater que les observations formulées dans le précédent avis adopté en 2013 sont toujours valides aujourd'hui. Les personnes qualifiées d'« Autres » sont toujours tenues à l'écart des débats politiques et sont largement absentes des médias majoritaires. De plus, la discrimination dont font l'objet les « Autres », notamment les personnes appartenant à une minorité nationale, dans l'accès aux postes politiques, ne témoigne pas seulement du peu d'importance qui leur est accordée dans la construction de l'État. Elle signifie aussi qu'ils ne peuvent pas avoir d'influence réelle sur les débats, ni faire pression pour améliorer la situation des personnes qui n'appartiennent pas à l'un des peuples constitutifs de la société bosnienne. Le Comité consultatif regrette vivement cette situation.

Recommandations

73. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités de tous les niveaux d'administration de prendre des mesures résolues pour promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre les différentes communautés ethniques et religieuses de

⁵⁵ Voir The Times of Israel, 8 novembre 2017, "Israel protests Bosnian school named for Muslim Nazi collaborator" disponible à l'adresse suivante : <https://www.timesofisrael.com/israel-protests-bosnian-school-named-for-muslim-nazi-collaborator/>.

⁵⁶ Voir The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, p. 64, novembre 2012, paragraphe 50, disponible à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/hcnm/96883?download=true>.

⁵⁷ Voir Balkan Insight, "Fascist Chants Mar Croat Nationalist Concert in Bosnia", disponible à l'adresse suivante : <http://www.balkaninsight.com/en/article/fascist-chants-on-thompson-s-concert-in-mostar-06-09-2017>.

Bosnie-Herzégovine. Il les invite en particulier à condamner toutes les manifestations d'intolérance et d'hostilité fondées sur des considérations ethniques dans la sphère politique et de promouvoir activement un sentiment d'appartenance à un même pays, conformément au principe central de la Convention-cadre, qui est de promouvoir le respect mutuel, la tolérance et la compréhension entre toutes les personnes vivant sur le territoire d'un État.

74. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller, lorsque des rues et d'autres lieux publics sont rebaptisés, à encourager un dialogue permanent, incluant des consultations avec les représentants des autres groupes ethniques, dans un esprit de tolérance et de dialogue interculturel, et de tenir compte des sensibilités locales. Il demande aux autorités de rebaptiser les rues et les écoles portant des noms de criminels de guerre ou de personnes qui ont encouragé le génocide et d'autres crimes contre l'humanité.

Relations interethniques et interreligieuses

75. Le Comité consultatif note que des violences à l'encontre des rapatriés qui se trouvent en situation de minorité dans les lieux où ils sont retournés continuent d'être signalées. Selon le HCR, 87 cas de violences à caractère raciste contre des rapatriés ont été enregistrés en 2015⁵⁸. Plusieurs atteintes à des biens religieux, profanations de tombes ou de cimetières, atteintes à des symboles religieux, actes de mépris ou de ridiculisation d'une religion ou attaques ou insultes dirigées contre le clergé ou d'autres responsables religieux ont été rapportés. Les autorités affirment enquêter activement sur les atteintes à la liberté religieuse et rechercher leurs auteurs. Le Comité consultatif note cependant que selon le Conseil interreligieux de Bosnie-Herzégovine, qui assure le suivi des atteintes aux biens religieux, 186 atteintes à des biens religieux ou agressions contre des religieux et des croyants ont été répertoriées entre le 1^{er} novembre 2010 et le 31 octobre 2015, dont 88 agressions contre la communauté musulmane, 57 atteintes aux biens de l'Église orthodoxe serbe, 36 agressions contre l'Église catholique, quatre agressions contre la communauté juive et une atteinte aux biens de l'Église adventiste.

76. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que selon les données recueillies dans le cadre du Projet de l'OSCE sur les actes de violence inspirés par la haine⁵⁹, au moins 146 incidents motivés par des préjugés ont été signalés à la police en Bosnie-Herzégovine en 2015. Ces incidents comprenaient des graffiti insultants (24 % des cas), des agressions verbales (21 %), des dégradations d'infrastructures religieuses/profanations de cimetières (19 %), des exhibitions de symboles (18 %), des dégradations de biens (14 %) et des violences physiques (11%). La plupart des incidents étaient dirigés vers d'autres groupes appartenant aux « peuples constitutifs ». En fait, dans 85 % des incidents, les victimes ont été visées en raison de leur appartenance à la communauté bosniaque/musulmane, croate/catholique ou serbe/orthodoxe. Seulement deux parmi les incidents signalés visaient des Roms. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, ces faibles chiffres s'expliqueraient par le fait que les Roms victimes de crimes de haine sont très réticents à s'adresser à la police, car ils ne sont pas certains que leurs droits et leurs préoccupations seront dûment pris en compte et protégés. De

⁵⁸ Voir Rapport de l'ECRI sur la Bosnie-Herzégovine (cinquième cycle de monitoring), p. 19, adopté le 6 décembre 2016, CRI(2017)2, disponible à l'adresse suivante : https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bosnia_Herzegovina/BIH-CbC-V-2017-002-FRE.pdf.

⁵⁹ « Hate Crimes and Bias-Motivated Incidents in Bosnia and Herzegovina: 2015 Monitoring Findings of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina », disponible à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/bih/281906?download=true>.

plus, les interlocuteurs du Comité consultatif affirment que les abus policiers et le profilage ethnique ne sont pas rares, mais ne sont pas signalés.

77. Le Comité consultatif s'inquiète également de ce que les discours de haine, la xénophobie, l'antisémitisme et le racisme continueraient de hanter les stades de foot et leurs environs en Bosnie-Herzégovine, malgré de nombreuses campagnes menées dans ce domaine, comme la campagne intitulée « Chassons le racisme des stades », et les mesures répressives qu'ont déclaré avoir prises les autorités. Selon des informations fiables communiquées par les médias⁶⁰, par exemple, des chants racistes et insultants ont été adressés à un joueur d'origine nigériane du club de football de Sarajevo. De même, lors d'un match international entre des équipes de football de Bosnie-Herzégovine et d'Israël, des chants antisémites ont été entendus⁶¹. Le Comité consultatif note avec une vive préoccupation que malgré les fermes déclarations des autorités, les mesures de lutte contre les actes racistes recommandées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)⁶², déjà énoncées dans la Recommandation Rec(2001)6 du Comité des ministres sur la prévention du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance raciale dans le sport⁶³, n'ont pas produit les résultats escomptés en Bosnie-Herzégovine.

Recommandations

78. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prévenir les actes motivés par des considérations racistes ou ethniques et, dans tous les cas où de tels actes se produisent, à les détecter, à enquêter à leur sujet, à poursuivre leurs auteurs et à leur infliger des sanctions effectives. Les autorités doivent intensifier les mesures visant à sensibiliser les policiers et les magistrats aux questions de tolérance et de lutte contre la discrimination et renforcer les programmes de formation dans ce domaine.

79. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités de veiller à ce que les déclarations publiques de responsables politiques et d'autres personnalités publiques incitant à la discorde ou à la haine raciale ou ethnique soient condamnées sans équivoque, afin que ce type de discours ne soit pas accepté par la société.

80. Les autorités devraient lutter énergiquement contre les actes racistes, xénophobes et antisémites commis avant, pendant et après les matchs de football. Le Comité consultatif demande aussi aux autorités de renforcer leurs actions de sensibilisation de l'opinion publique à ce problème et d'encourager les professionnels du sport et les supporters à condamner les attitudes et les comportements racistes.

⁶⁰Voir "Soccer - Bosnian league match marred by racism and crowd trouble", disponible à l'adresse suivante : <http://uk.reuters.com/article/soccer-bosnia-violence/soccer-bosnian-league-match-marred-by-racism-and-crowd-trouble-idUKL5N10X0JL20150822>.

⁶¹ Voir The Times of Israel, "Bosnia defeats Israel in tense qualifier", disponible à l'adresse suivante : <https://www.timesofisrael.com/bosnia-defeats-israel-in-tense-euro-2016-qualifier/>.

⁶² Voir la Recommandation de politique générale n° 12 de l'ECRI : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5, disponible à l'adresse suivante : https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N12/f-RPG%2012%20-%20A4.pdf.

⁶³ Voir la Recommandation Rec(2001)6 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la prévention du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance raciale dans le sport, adoptée le 18 juillet 2001.

La ségrégation dans le système scolaire

81. Dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, le système de « deux écoles sous un même toit » est en place depuis 1997. Dans ce système, les enfants sont scolarisés dans des classes séparées et suivent des programmes scolaires correspondant à leur appartenance ethnique. Il a été conçu au lendemain immédiat du conflit en tant que mesure temporaire pour encourager le retour des peuples constitutifs vers leurs lieux de résidence d'origine, et s'est fossilisé dans certains cantons de la Fédération, installant une ségrégation et un isolement des élèves au sein de leurs communautés ethniques. Selon les informations fournies au Comité consultatif, il existait 32 écoles pratiquant la ségrégation ethnique⁶⁴ dans les cantons de Bosnie centrale et d'Herzégovine-Neretva (Fédération de Bosnie-Herzégovine) au début de l'année scolaire 2017-18, contre 54 trois ans plus tôt⁶⁵.

82. À Stolac, où la délégation du Comité consultatif a visité une école pratiquant la ségrégation, des efforts sont déployés pour maintenir des contacts entre les élèves des communautés croates et bosniaques. Par exemple, la bibliothèque de l'école est commune et des activités extrascolaires sont organisées pour les enfants des deux communautés. De même, les Centres de dialogue Nansen, à Sarajevo et Mostar, mènent des projets dans plusieurs écoles de Bosnie-Herzégovine afin d'y mettre en place le modèle Nansen d'éducation intégrée⁶⁶. Si ces efforts méritent d'être salués, le Comité consultatif est vivement préoccupé par l'impression générale que partagent les observateurs de la société civile et internationaux d'une absence de mesures globales visant à créer un système d'enseignement intégré.

83. Le Comité consultatif rappelle l'observation qu'il a formulée dans son précédent avis, selon laquelle la ségrégation ethnique dans l'éducation constituait une atteinte aux droits fondamentaux des enfants concernés par celle-ci et allait à l'encontre du développement de l'esprit de tolérance, de compréhension mutuelle et de coopération qui formait le cœur de la Convention-cadre (voir aussi ci-dessus, article 6), et qu'il était tout à fait possible de préserver la langue et la culture dans le cadre d'une éducation intégrée. Il note avec regret qu'il ne semble pas y avoir de volonté de la part des autorités de mettre en place des écoles inclusives et intégrées. En particulier, il est très regrettable que les décisions de justice ayant déclaré que le système de type « deux écoles sous un même toit » constituait une ségrégation fondée sur

⁶⁴ Voir aussi le rapport de Niels Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme, faisant suite à sa visite en Bosnie-Herzégovine du 12 au 17 juin 2017, disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/report-following-the-visit-to-bosnia-and-herzegovina-from-12-to-16-jun/16807642b1>.

⁶⁵ Voir Zlatko Čustović, "Segregation, Education and Nationalism: Two Schools Under One Roof System in Bosnia and Herzegovina", disponible à l'adresse suivante : <http://politheor.net/segregation-education-and-nationalism-two-schools-under-one-roof-system-in-bosnia-and-herzegovina-2/>.

⁶⁶ Le modèle Nansen d'éducation intégrée est un modèle d'enseignement promu par les Centres de dialogue Nansen en Bosnie-Herzégovine, qui vise à assurer l'intégration des élèves, des parents et des enseignants de différentes communautés ethniques au moyen d'un processus d'instruction et d'éducation modernes. Pour plus d'informations, voir la page d'accueil du Nansen Dialogue Network, à l'adresse suivante : <http://www.nansen-dialogue.net/index.php/en/>.

des considérations ethniques et était contraire à la loi antidiscrimination⁶⁷ ont eu peu d'impact et n'ont pas été exécutées⁶⁸.

84. Dans ce contexte globalement très décourageant, le Comité consultatif se félicite des initiatives prises par la société civile, comme celle lancée à Jajce en 2017, qui visent à empêcher la création de nouvelles écoles pratiquant la ségrégation et luttent plus généralement pour changer le système dans son ensemble⁶⁹. En fait, des élèves de Jajce appartenant aux communautés bosniaques et croates ont fait campagne pendant une année contre les autorités cantonales afin de les forcer à revenir sur leur décision de les répartir dans deux écoles séparées.

Recommandation

85. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités de tous les niveaux d'administration de prendre d'urgence toutes les mesures nécessaires pour éliminer la ségrégation dans l'éducation. Il s'agit en particulier de redoubler d'efforts pour supprimer tous les cas restants de « deux écoles sous un même toit » et de les remplacer par des écoles intégrées, mais également de faire en sorte que des écoles monoethniques ne se développent pas dans les zones habitées par une population mixte. Il souligne dans ce contexte que l'existence de groupes « nationaux » distincts ne justifie pas le maintien d'écoles séparées et encourage les autorités à s'inspirer des expériences menées dans le District de Brčko et dans d'autres régions où une éducation intégrée est en place pour développer des modèles d'éducation qui fonctionnent sur leur territoire.

Article 9 de la Convention-cadre

Application de la loi d'État relative aux minorités nationales dans le domaine des médias

86. Le Comité consultatif note que le paysage médiatique de Bosnie-Herzégovine reste profondément marqué par les divisions ethniques. Les chaînes de télévision, les stations de radio et les organes de presse ciblent leurs productions sur l'un des peuples constitutifs. L'Agence de régulation des communications est composée de sept membres désignés par le Conseil des ministres sur la base d'une liste de candidats proposés par le Conseil de l'Agence et nommés par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine⁷⁰.

87. La loi d'État relative aux minorités nationales oblige les chaînes de radio et de télévision publiques à diffuser un programme d'information hebdomadaire dans les langues des minorités nationales et à concevoir et diffuser d'autres programmes portant sur des questions qui intéressent les personnes appartenant à des minorités nationales. Elle invite également les chaînes de radio et de télévision publiques à diffuser d'autres programmes dans les langues

⁶⁷ Voir "Presudom Vrhovnog suda Federacije BiH prekinuta evidentna praksa razdvajanja djece na etničkom principu", disponible à l'adresse suivante : <http://www.vasaprava.org/?p=2092> (en bosnien).

⁶⁸ Décision du tribunal municipal de Mostar rendue le 27 Avril 2012, annulée par le tribunal cantonal de Mostar le 11 juin 2013, puis confirmée par la Cour suprême de la Fédération en novembre 2014.

⁶⁹ Voir rapport de l'agence Reuters, "Bosnian students keep up their protest against segregated schools", disponible à l'adresse suivante : <https://www.reuters.com/article/us-bosnia-protests-students/bosnian-students-keep-up-their-protest-against-segregated-schools-idUSKBN19B26P>.

⁷⁰ Site web de l'Agence de régulation des communications de Bosnie-Herzégovine : <http://rak.ba/eng/index.php?uid=1272016139>.

des minorités nationales⁷¹. La loi permet en outre aux personnes appartenant à des minorités nationales de créer des chaînes de radio et de télévision et de publier des journaux et d'autres supports de presse écrite dans leur langue⁷².

88. Le Comité consultatif constate avec regret que les dispositions législatives obligeant les radiodiffuseurs publics et privés à diffuser dans les langues des minorités nationales restent lettre morte. Selon les informations fournies au Comité consultatif, quelques émissions touchant à des sujets d'intérêt pour les minorités et attirant l'attention sur les minorités nationales de Bosnie-Herzégovine sont diffusées à l'échelle nationale ou régionale. La chaîne de télévision BHT1 indique avoir diffusé 46 émissions d'information sur la culture, la religion, le patrimoine, les traditions et les fêtes de la communauté juive et autant d'émissions sur les Roms de Bosnie-Herzégovine – le jour férié des Roms (la Saint Georges), la Journée mondiale des Roms, le recensement, la construction de maisons dans le cadre de la Décennie pour l'inclusion des Roms, la culture et les traditions roms, et autres questions sociales concernant les Roms⁷³. Depuis avril 2006, le service public de radiotélévision de la Republika Srpska diffuse sans interruption l'émission bimensuelle *Korijeni* (Racines), consacrée à la promotion de la culture, des traditions et des langues des minorités nationales de la République. De plus, 25 épisodes de l'émission *U fokusu* (« En ligne de mire »), ont été diffusés entre 2012 et 2016, afin de faire connaître et de promouvoir les droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

89. Depuis 2012, *Radio Republike Srpske* diffuse deux fois par semaine des émissions portant sur des questions intéressant les minorités nationales de Bosnie-Herzégovine, en mettant généralement un accent particulier sur la Republika Srpska. Enfin, *Radio Vitez* consacre une partie de ses programmes aux questions touchant les Roms et suit les activités menées par les associations roms de Bosnie-Herzégovine. Outre les radiodiffuseurs publics, des médias privés indépendants, comme *Buka* à Banja Luka ou *Radio Kameleon* à Tuzla, continuent de diffuser et de produire des contenus divers, dans le but d'attirer des auditeurs de l'ensemble du spectre ethnique de Bosnie-Herzégovine. Le Comité considère que de telles initiatives devraient être largement soutenues par les autorités, notamment en offrant des possibilités de formation professionnelle à même de développer le vivier de journalistes et de reporters qualifiés capables de travailler pour le compte de différents médias.

90. Le Comité consultatif constate avec regret que les autorités n'apportent aucun soutien à la presse écrite dans les langues des minorités nationales. Les publications de lettres

⁷¹ Article 16. « §1 Les chaînes de radio et de télévision dont les fondateurs sont la Bosnie-Herzégovine, les entités, les cantons, les villes et les municipalités, et qui remplissent des fonctions de service public, sont tenues de prévoir, dans leurs grilles de programmes, des émissions destinées aux membres des minorités nationales, et peuvent aussi proposer d'autres productions dans les langues minoritaires. §2 Les chaînes de radio et de télévision de service public de Bosnie-Herzégovine doivent diffuser au moins une fois par semaine des programmes d'information destinés aux membres des minorités nationales dans leur langue. §3 Conformément à leur réglementation, les entités et les cantons doivent définir les droits mentionnés au paragraphe 1 du présent article en fonction de la représentation en centile des minorités nationales dans l'Entité, le canton, la ville et la municipalité ».

⁷² Loi d'État relative aux minorités nationales, article 15 : « Les membres des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine ont le droit de créer des chaînes de radio et de télévision et de publier des journaux et d'autres supports de presse écrite dans la langue de la minorité à laquelle ils appartiennent ».

⁷³ Voir rapport étatique, pages 83-84.

d'information et de bulletins dans les langues parlées par les personnes appartenant à des minorités nationales restent sporadiques et sont financées sur les ressources propres des ONG.

91. Le Comité consultatif renouvelle les observations formulées dans son précédent avis, selon lesquelles si ces efforts sont certes louables, ils demeurent néanmoins sporadiques. En effet, à l'exception des émissions de radio bimensuelle *Korijeni* et bimestrielle *U fokusu* diffusées en Republika Srpska, il semble que peu d'efforts soient entrepris pour maintenir une présence régulière des minorités nationales dans les médias publics. Le Comité consultatif rappelle dans ce contexte que pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant à des minorités, y compris à des minorités peu nombreuses, et de leurs langues. Cela suppose d'accorder des aides suffisantes aux médias et aux programmes destinés aux minorités nationales, produits par des minorités nationales ou traitant des minorités nationales dans les langues minoritaires et dans la langue majoritaire, ainsi qu'en format bilingue ou multilingue.

Recommandations

92. Le Comité demande une nouvelle fois aux autorités de redoubler d'efforts pour que les chaînes publiques de radio et de télévision respectent leurs obligations légales concernant l'inclusion d'émissions spécialement destinées aux minorités nationales dans leurs grilles de programmes. Elles devraient également prendre des mesures énergiques pour stimuler la diffusion dans les langues minoritaires.

93. Il recommande aussi aux autorités de prendre de mesures supplémentaires, notamment en recherchant des possibilités d'améliorer l'accès à la formation professionnelle dans ce domaine, pour que les personnes appartenant à des minorités nationales jouissent d'un accès effectif aux médias.

Article 10 de la Convention-cadre

Usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives

94. Le Comité consultatif note avec regret qu'en ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives, la situation n'a pas changé en Bosnie-Herzégovine. D'après les informations dont dispose le Comité consultatif, la législation n'a pas été modifiée dans ce domaine⁷⁴. Le seuil légal de 33 % de personnes appartenant à une minorité nationale au sein de la population locale que doivent respecter les municipalités situées dans des aires d'implantation traditionnelle de minorités avant de pouvoir décider d'autoriser l'utilisation de la langue minoritaire dans les relations avec les autorités administratives reste exagérément élevé. En revanche, les lois relatives aux minorités nationales adoptées dans les deux entités, à la différence de la loi d'État, n'imposent pas de seuil minimum à respecter avant de pouvoir utiliser les langues minoritaires dans les relations

⁷⁴ Selon la loi d'État relative aux minorités nationales, dans les municipalités où une minorité nationale constitue une majorité absolue ou relative de la population locale, les autorités doivent autoriser l'utilisation de la langue minoritaire entre les personnes appartenant à ladite minorité et les autorités. Lorsque cette condition n'est pas remplie, la loi d'État exige qu'au moins un tiers de la population locale soit composé de personnes appartenant à une minorité nationale pour que la municipalité puisse décider d'autoriser l'utilisation de la langue minoritaire dans les relations avec l'administration.

avec l'administration. Le Comité consultatif considère qu'en tout état de cause, le seuil d'un tiers est trop élevé pour assurer l'exercice effectif du droit garanti par l'article 10.2 de la Convention-cadre. Dans ce contexte, il rappelle l'observation qu'il a formulée dans son Commentaire thématique sur les droits linguistiques, selon laquelle « Il ne faut pas que des seuils numériques constituent un obstacle indu à l'utilisation officielle de certaines langues minoritaires dans des régions où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, que ce soit traditionnellement ou en nombre substantiel⁷⁵. »

95. En l'absence de données du recensement détaillées, il est clair que même en cumulant leur nombre, les personnes qui ont déclaré appartenir à l'un des groupes ethniques entrant dans la catégorie des « Autres » n'atteignent pas, au niveau municipal, les seuils établis par la loi d'État.

96. Par ailleurs, le Comité consultatif note que les autorités n'ont pas mené d'étude pour évaluer la demande et les besoins existants dans les aires géographiques où résident des personnes appartenant à des minorités nationales. Tous ces aspects pris ensemble, on peut affirmer qu'en Bosnie-Herzégovine, le droit d'utiliser les langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives demeure une simple construction théorique, qui n'est fondée sur aucune disposition légale effective.

Recommandation

97. Les autorités devraient évaluer, en consultation avec les représentants des minorités nationales, la législation, les politiques et la situation concrète concernant l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives, afin d'éliminer les obstacles à un tel usage dans les aires géographiques d'implantation substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales.

Article 11 de la Convention-cadre

Indications topographiques en langues minoritaires

98. Le Comité consultatif note que les conditions énoncées à l'article 10 concernant l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec l'administration s'appliquent également aux indications topographiques dans les langues minoritaires. Selon les informations dont dispose le Comité consultatif, la législation n'a pas évolué dans ce domaine. Les autorités n'ont pas mené d'étude pour évaluer la demande et les besoins existants dans les aires géographiques d'implantation substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales. Dans ce contexte, il rappelle l'observation qu'il a formulée dans son Commentaire thématique sur les droits linguistiques, selon laquelle « Il ne faut pas que des seuils numériques constituent un obstacle indu à l'utilisation officielle de certaines langues minoritaires dans des régions où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, que ce soit traditionnellement ou en nombre substantiel ». Le Comité consultatif note néanmoins que des

⁷⁵ Voir Troisième commentaire thématique du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales (2012), paragraphe 57.

indications topographiques en italien (en sus du serbe) ont été installées dans le village de Štivor, situé dans la région de Prnjavor⁷⁶, en Republika Srpska.

99. En ce qui concerne les indications topographiques devant être apposées, en vertu de la loi, en alphabet cyrillique et latin, dans toute la Bosnie-Herzégovine, le Comité consultatif constate avec regret que beaucoup d'entre elles ont été vandalisées afin de masquer le texte indiqué dans l'un des alphabets, le plus souvent celui utilisé par la population minoritaire résidant dans la localité concernée. Malheureusement, ces indications sont rarement réparées et il semble qu'il ne soit pas souvent demandé aux auteurs de ces dégradations de répondre de leurs actes. Le Comité consultatif considère que l'impunité encourage les vandales à continuer et témoigne de l'incapacité ou de l'absence d'empressement des forces de l'ordre à élucider ces incidents.

Recommandations

100. Les autorités devraient évaluer, en consultation avec les représentants des minorités nationales, la législation, les politiques et la situation concrète concernant l'utilisation des langues minoritaires, afin d'éliminer les obstacles à l'usage des langues minoritaires sur les indications topographiques dans les aires géographiques d'implantation traditionnelle ou substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales.

101. Les autorités devraient redoubler d'efforts pour enquêter sur tous les cas de dégradations d'indications topographiques dans les langues minoritaires et pour traduire en justice les auteurs de ces faits.

Article 12 de la Convention-cadre

Formation des enseignants et enseignement relatif aux minorités nationales dans les écoles

102. Le Comité consultatif rappelle que conformément à la Constitution de Bosnie-Herzégovine, l'éducation est une compétence décentralisée entièrement dévolue à la Republika Srpska, aux dix cantons de la Fédération et au District de Brčko. Chacune de ces unités administratives dispose d'un ministère de l'Éducation (douze au total), d'une législation et d'un budget. Dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, le ministère fédéral de l'Éducation et des Sciences a été créé pour coordonner les activités des dix ministères cantonaux de l'Éducation. Ce système est rendu encore plus complexe par l'article 3, partie V, de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, selon lequel « chaque canton peut déléguer sa compétence en matière d'éducation (...), et est tenu de la déléguer aux municipalités dans lesquelles la population majoritaire, fondée sur la structure nationale, n'est pas la population qui compose la majorité nationale du canton dans son ensemble ». Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne que la Conférence des ministres de l'Éducation, dont le rôle est de coordonner les 14 ministères compétents en matière d'éducation en Bosnie-Herzégovine, et la Conférence des recteurs de Bosnie-Herzégovine, devraient développer pleinement leur potentiel d'organes consultatifs, afin que des politiques éducatives coordonnées puissent être mises en œuvre. Le financement de l'éducation est assuré par les budgets des entités, des cantons, du District de Brčko et des municipalités. L'État n'octroie pas

⁷⁶ Voir rapport étatique, p. 46.

de financements, mais il existe treize budgets de l'éducation distincts : deux au niveau des entités, dix au niveau cantonal et un au niveau du District de Brčko.

103. Par ailleurs, neuf instituts pédagogiques ont été créés (un en Republika Srpska, deux dans le canton d'Herzégovine-Neretva et un à Sarajevo, Tuzla, Zenica, Bihać, Gorazde et dans le District de Brčko), avec pour mandat de former les enseignants, de développer des normes pédagogiques, d'assurer le suivi de la réforme des programmes scolaires et d'inspecter le travail dans les salles de classe. Les inspecteurs de l'éducation employés par chaque ministère de l'Éducation veillent à la bonne application de la législation et de la réglementation au niveau cantonal, dans la Republika Srpska et dans le District de Brčko, faisant, dans une certaine mesure, double emploi avec les activités des instituts pédagogiques⁷⁷.

104. Le Comité consultatif note que la décentralisation des compétences en matière d'éducation en Bosnie-Herzégovine entraîne de très nombreuses permutations de responsabilités en ce qui concerne l'enseignement de la culture, du patrimoine, des origines et des traditions des minorités nationales et la promotion de la compréhension interculturelle. Par ailleurs, les informations fournies par les autorités dans le rapport étatique sont rares et ne couvrent pas l'ensemble du pays.

105. Le Comité consultatif note que très peu de progrès ont été accomplis dans l'élaboration d'un programme de base commun à l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine, notamment en ce qui concerne les matières dites « nationales ». Ainsi, la langue maternelle, l'histoire-géographie et la religion continuent d'être enseignées différemment aux élèves selon qu'ils suivent les matières destinées aux Bosniaques, aux Croates ou aux Serbes⁷⁸. De plus, l'absence quasi-complète des langues, de l'histoire et de la culture des minorités nationales des programmes scolaires rend les minorités nationales pratiquement invisibles et menace gravement la préservation de leurs identités. Le Comité consultatif répète qu'une telle façon de faire nuit au dialogue et aux relations mutuelles entre les enfants et, crée, à la longue, une société divisée et potentiellement hostile, dans laquelle les communautés en savent très peu l'une de l'autre et regardent les autres avec suspicion et ressentiment. Une approche inclusive de l'enseignement de l'histoire et de la géographie, telle qu'elle est pratiquée dans le District de Brčko – où une perspective multidimensionnelle, tenant compte de l'histoire des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine, est adoptée – serait de loin préférable, en ce qu'elle faciliterait les relations entre les élèves des différentes communautés, comme le veut l'article 12, paragraphe 2 de la Convention-cadre. Une telle évolution bénéficierait tout particulièrement aux enfants vivant dans des municipalités où résident différentes communautés.

106. Compte tenu de ces insuffisances, le Comité consultatif relève dans les informations fournies par les autorités que le Manuel sur la culture, le patrimoine et les traditions des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine et le Manuel méthodologique pour les enseignants ont été distribués et sont utilisés dans plusieurs cantons dans le cadre de la matière facultative intitulée « Culture de la coexistence », enseignée dans les classes supérieures de l'enseignement primaire. Des formations sur l'« Éducation interculturelle » ont

⁷⁷ Pour plus de précisions, voir "Bosnia and Herzegovina - Education for All 2015 National Review", disponible à l'adresse suivante : <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002299/229929E.pdf>.

⁷⁸ Voir "Segregation, Education and Nationalism: Two Schools Under One Roof System in Bosnia and Herzegovina", disponible à l'adresse suivante : <http://politheor.net/segregation-education-and-nationalism-two-schools-under-one-roof-system-in-bosnia-and-herzegovina-2/>.

été organisées dans de très nombreux établissements scolaires afin de promouvoir la diversité et de familiariser les enseignants avec les principes fondamentaux de l'éducation interculturelle.

107. Dans le canton de Zenica-Doboj, les établissements scolaires ont élaboré des programmes visant à mettre fin aux discriminations et aux atteintes aux droits des minorités nationales et des groupes marginalisés, y compris aux droits des « peuples constitutifs » qui se trouvent en situation de minorité relative dans une zone particulière, et à créer des conditions permettant aux minorités nationales de s'exprimer librement. Le programme « Éducation pour la justice sociale », développé par l'Institut pédagogique de Zenica-Doboj et mis en œuvre dans toutes les écoles du canton a pour objet de créer un environnement d'égalité et de respect mutuel, d'encourager le développement de la société civile, de lutter contre la discrimination et de promouvoir l'attachement à différents modèles ethniques et culturels et leur respect.

108. Le Comité consultatif rappelle que le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Bosnie-Herzégovine 2015-2017 a notamment pour objectif d'aider les autorités à élaborer des politiques d'éducation inclusive et des politiques d'éducation à la sécurité démocratique, et de promouvoir ces concepts auprès des institutions éducatives. Il considère que les autorités devraient saisir cette occasion pour s'inspirer des bonnes pratiques développées dans le pays et dans d'autres États européens afin de mettre au point des programmes adaptés aux spécificités nationales.

109. Il note par ailleurs avec préoccupation qu'aucun progrès n'a été observé dans la conception de manuels scolaires, de matériels d'enseignement et d'apprentissage et de formations destinées aux enseignants, ni dans la mise à disposition de locaux afin de soutenir les efforts déployés par les minorités nationales pour enseigner les langues nationales minoritaires. La plupart des initiatives dans ces domaines sont actuellement prises par les ONG de minorités nationales.

Recommandations

110. Le Comité consultatif exhorte les autorités à développer davantage de mesures et de programmes destinés à faire mieux connaître les minorités nationales du grand public et notamment des élèves, en s'appuyant sur les initiatives déjà prises pour renforcer l'enseignement relatif aux minorités nationales dans les établissements scolaires. Il s'agit, à long terme, de faire en sorte que l'histoire, la culture et les traditions des minorités nationales deviennent partie intégrante des programmes scolaires et de former les enseignants à enseigner ces matières.

111. Par ailleurs, le Comité consultatif recommande vivement aux autorités de prendre des mesures plus résolues pour élaborer un programme de base commun comprenant l'histoire, la géographie et la religion et l'appliquer à tous les établissements scolaires de Bosnie-Herzégovine, et pour mettre en place un enseignement inclusif et pluraliste de l'histoire, de la géographie et de la religion, afin de contribuer à créer une société bosnienne inclusive et intégrée. Les matières couvertes par le programme de base commun devraient être étendues de façon à inclure l'histoire, la géographie et la religion.

Les Roms dans le système éducatif

112. Ces dernières années, les autorités ont continué de mettre en œuvre les mesures prévues par le Plan d'action pour répondre aux besoins éducatifs des Roms et des autres minorités nationales. Parmi ces mesures d'action positive, on peut citer des bourses au mérite octroyées aux élèves/étudiants roms, la fourniture de manuels scolaires gratuits, le ramassage scolaire des enfants vivant dans des communautés roms isolées et la facilitation de l'admission à l'école primaire des enfants qui n'ont pas de documents d'identité. Il convient cependant de noter que ces mesures, qui relèvent de la compétence des cantons, ne sont pas appliquées uniformément sur l'ensemble du territoire en raison de la décentralisation du système éducatif.

113. La préscolarisation des enfants est faible en Bosnie-Herzégovine, et tout particulièrement celle des enfants roms. Le Plan d'action 2008-2015 élaboré pour mettre en œuvre les Orientations stratégiques pour le développement de l'éducation avait pour objectif de porter à 20 % la proportion d'enfants préscolarisés, et à 40 % la proportion d'enfants inscrits à un programme de préparation à l'entrée à l'école. Le Comité consultatif se félicite, dans ce contexte, des initiatives prises dans les municipalités où les associations de roms sont les plus actives, par exemple en vue de former et d'embaucher des assistants scolaires roms, notamment en Republika Srpska. Par ailleurs, l'intérêt porté à certains programmes de préparation à l'entrée à l'école destinés aux enfants roms, comme celui de Kakanj, qui a enregistré un taux de réponse de 90 %, montre qu'il existe une forte demande pour de telles initiatives.

114. Le Comité consultatif note que des progrès ont été accomplis dans l'élimination des inégalités rencontrées par les Roms dans l'accès à l'éducation dans l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine. Les taux de fréquentation scolaire des enfants roms ont augmenté au cours des dernières années, bien qu'ils demeurent largement inférieurs à la moyenne nationale. Selon les données chiffrées fournies par les autorités⁷⁹, 69,3 % des enfants roms sont scolarisés, contre 97,6 % de la population générale. Le taux de décrochage des enfants roms en cours de scolarité primaire, qui atteint les 46,2 %, reste inacceptable. De ce fait, seulement 20 % environ des filles roms achèvent leur scolarité primaire, et seulement 4,5 % arrivent au bout de leurs études secondaires, contre 9,2 % des garçons. Le taux d'alphabétisation des jeunes femmes roms de 15 à 24 ans est inférieur à 70 %, alors qu'il est de 90 % pour les jeunes roms de sexe masculin.

Recommandations

115. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du Plan d'action pour répondre aux besoins éducatifs des Roms et des autres minorités nationales. Il les encourage à concevoir d'autres mesures, en consultation avec les représentants des Roms et les parents, à même d'éliminer rapidement les faiblesses relevées et de diffuser les bonnes pratiques.

116. Le Comité consultatif exhorte les autorités à lutter sous tous azimuts contre les obstacles persistants à l'égalité d'accès à l'éducation auxquels sont confrontés les enfants roms, en coopération avec les autorités locales et les ministères concernés, et en consultation étroite

⁷⁹ Education for All 2015 National Review, disponible à l'adresse suivante : <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002299/229929E.pdf>.

avec les représentants des minorités et les parents. Des mesures effectives doivent être prises, notamment pour employer des assistants éducatifs correctement formés, et pour assurer l'accès de tous les enfants roms aux structures préscolaires, tout en veillant dans le même temps à ce que les programmes suivis dans ces structures tiennent compte des différents besoins et de la composition multilingue des groupes concernés.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement dans les/des langues minoritaires

117. Il n'y a pas eu de changements au cours du présent cycle de suivi en ce qui concerne les conditions énoncées par la loi pour l'enseignement dans les langues minoritaires et l'enseignement des langues minoritaires. Ainsi, en vertu de la loi d'État sur les minorités nationales telle que modifiée en 2005, les élèves appartenant à une minorité nationale doivent former 33 % de la population d'un établissement scolaire pour que ce dernier soit obligé de dispenser un enseignement dans la langue minoritaire. La législation de la Fédération reprend les mêmes critères. En revanche, la législation de la Republika Srpska n'a pas encore été harmonisée avec ces nouvelles dispositions et impose toujours des conditions plus strictes, à savoir que la minorité doit constituer une majorité absolue ou relative de la population de la municipalité concernée pour que les enfants puissent bénéficier d'une instruction dans leur langue minoritaire.

118. Différents seuils ont été fixés concernant la proportion de personnes qu'une minorité nationale doit atteindre au sein de la population d'une municipalité pour que des classes dispensant un enseignement dans la langue minoritaire puissent être créées ou pour que des cours facultatifs sur la langue, la littérature, l'histoire et la culture de la minorité en question puissent être organisés⁸⁰. Dans la mesure où les données du recensement sur la composition ethnique du pays, en particulier en ce qui concerne « les Autres », n'ont pas été publiées, toute référence à de tels seuils est problématique. Cependant, même sans disposer de données du recensement détaillées, il est évident que les seuils susmentionnés sont quasiment impossibles à atteindre quelle que soit la municipalité, du fait de la faible proportion et de la faible concentration de minorités nationales en Bosnie-Herzégovine. En conséquence, aucune école publique du pays ne dispense un enseignement dans la langue d'une minorité nationale.

119. Le Comité consultatif rappelle que la loi d'État prévoit un enseignement, en tant que matière optionnelle, des langues nationales minoritaires, indépendamment de tout seuil numérique devant être atteint par les locuteurs de la langue en question⁸¹. Cependant, très peu est fait pour mettre en œuvre ces dispositions dans la pratique. Selon le rapport étatique, l'italien et l'ukrainien continuent d'être enseignés à Prnjavor et Prijedor au niveau primaire⁸², tandis que l'allemand et le turc sont enseignés dans le primaire et le secondaire en tant que langues étrangères et sont étudiés aussi bien par des enfants appartenant aux minorités

⁸⁰ Pour plus de précisions, voir Troisième Avis sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 141, adopté le 7 mars 2013, ACFC/OP/III(2013)003, disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/168008c666>.

⁸¹ Voir article 14, paragraphe 2. « Quel que soit le nombre de membres des minorités nationales, les entités et les cantons doivent veiller à ce que les membres d'une minorité nationale, s'ils en font la demande, puissent bénéficier de cours supplémentaires sur leur langue, leur littérature, leur histoire et leur culture, dispensés dans la langue de la minorité à laquelle ils appartiennent ».

⁸² Voir rapport étatique, p. 90.

concernées qu'à la majorité⁸³. Le romani est enseigné dans une école primaire à raison d'une heure par semaine. Le fait que les enfants roms soient répartis dans différents établissements de type « deux écoles sous un même toit » crée un obstacle supplémentaire à l'organisation de cours de langue romani pour des enfants qui seraient potentiellement intéressés. C'est notamment le cas à Stolac, où, selon les préférences de leurs parents, six enfants roms sont scolarisés dans l'école croate, et six autres enfants roms sont scolarisés dans l'école bosniaque. Enfin, quelques cours de langue (langues précitées et slovène) sont organisés pour les enfants d'âge préscolaire par des associations de minorités nationales.

120. Le soin de se procurer les manuels scolaires et les autres matériels nécessaires pour enseigner et apprendre les langues nationales minoritaires est laissé aux parents, aux associations et aux ambassades étrangères. Cette situation déplorable témoigne du profond manque d'intérêt des autorités pour le maintien et la préservation des langues encore parlées par les personnes qui appartiennent aux diverses minorités nationales de Bosnie-Herzégovine. C'est sur les épaules des organisations de minorités nationales que repose essentiellement la charge de proposer, d'organiser et de maintenir un enseignement des langues minoritaires dans les écoles.

Recommandations

121. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités de redoubler d'efforts et d'adopter une approche proactive pour développer l'enseignement dans les langues minoritaires et de ces langues minoritaires dans les aires d'implantation traditionnelle ou substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités devraient en particulier sensibiliser ces personnes à leurs droits en matière d'enseignement dans les langues minoritaires et de ces langues minoritaires, et soutenir toutes les initiatives visant à enseigner ces langues.

122. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités de soutenir davantage et plus activement l'élaboration de manuels scolaires et autres matériels conçus spécifiquement pour l'enseignement des langues minoritaires.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation à la vie publique

123. La législation régissant les élections des législateurs au niveau de l'État, des entités et des cantons n'a pas changé depuis 2002. De même, la législation régissant la représentation des minorités au sein des assemblées et des conseils municipaux n'a pas changé depuis l'adoption du dernier avis du Comité consultatif en 2013. Le Comité consultatif rappelle que les minorités nationales sont en droit d'être représentées dans les assemblées et les conseils des municipalités et des villes dans une proportion correspondant à leur présence en pourcentage au sein de la population, un siège réservé leur étant garanti par la loi si elles constituent au moins 3 % de la population locale, selon les données du recensement. Cependant, dans la mesure où les informations sur la composition ethnique du pays, en ce qui concerne les

⁸³ Selon le rapport étatique, l'allemand est la deuxième langue étrangère la plus largement étudiée (aucune donnée chiffrée fournie.) De plus, d'après ledit rapport, le turc était étudié entre 2011 et 2015 par 6 500 élèves dans cinq cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (canton de Zenica-Doboj, canton d'Herzégovine-Neretva, canton de Bosnie centrale, canton du Podrinje bosnien et canton de Sarajevo).

personnes n'appartenant pas aux peuples constitutifs et entrant dans la catégorie des « Autres », n'ont pas été publiées à l'issue du dernier recensement de 2013, les chiffres pris en compte restent ceux du recensement de 1991.

124. Le Comité consultatif note que des élections locales se sont tenues en octobre 2016⁸⁴ pour 74 conseils municipaux et quatre conseils de villes dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, ainsi que pour 57 assemblées municipales et six assemblées de villes dans la Republika Srpska. Des élections ont aussi eu lieu le même jour à l'assemblée du District de Brčko. Malheureusement, aucune élection n'a pu être organisée dans la ville de Mostar, en raison d'un blocage politique survenu à la suite de l'adoption par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine d'un arrêt ayant déclaré la loi électorale et le statut de la ville de Mostar inconstitutionnels et nécessitant des modifications, notamment en ce qui concerne l'égalité en matière de droit de vote de tous les électeurs vivant à Mostar.

125. Le Comité consultatif note avec intérêt que sur la base de cette réglementation, 26 représentants de minorités nationales ont été élus dans 24 municipalités⁸⁵. Il constate que ces chiffres sont relativement stables par rapport aux précédentes élections locales de 2012, où 29 représentants de minorités avaient été élus. Par ailleurs, sur les 30 candidats roms, 14, dont une femme, ont été élus aux conseils de municipalités. Deux Roms ont obtenu des sièges de présidents d'assemblées municipales.

126. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que, selon les informations portées à son attention après les élections, certains candidats opportunistes auraient changé leur déclaration d'appartenance ethnique pour pouvoir accéder aux sièges réservés aux représentants des minorités nationales et tirer parti du fait que les candidatures des personnes appartenant à des minorités nationales doivent réunir moins de signatures pour être validées. Reconnaisant l'importance du principe de libre identification énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre, le Comité consultatif est toutefois préoccupé par l'abus d'un système conçu pour promouvoir la participation effective des minorités nationales au niveau local⁸⁶.

127. Le Comité consultatif regrette profondément que la situation en ce qui concerne l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales à certaines hautes fonctions politiques, dont elles demeurent automatiquement exclues, n'ait pas changé. Il prend note en particulier de l'inexécution par l'État de l'arrêt Sejdić et Finci et de l'arrêt Zornić, rendus par la Cour européenne des droits de l'homme respectivement en 2009 et 2014. De même, comme l'a confirmé l'arrêt Pilav, les personnes appartenant aux « peuples constitutifs » dont le lieu de résidence ne correspond pas à leur appartenance ethnique font l'objet d'une discrimination, puisqu'ils ne peuvent pas non plus présenter leur candidature à certains postes. De plus, les personnes appartenant à des minorités nationales continuent d'être mises sur la touche par les principaux partis politiques et n'ont pas été invitées à participer aux discussions tenues en vue

⁸⁴ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Observation des élections locales en Bosnie-Herzégovine (2 octobre 2016), disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/16806fe047>.

⁸⁵ Voir "Local Elections 2016 - Final Report on Civic and Nonpartisan Observation of Local Elections", disponible à l'adresse suivante : <http://podlupom.org/v2/en/document/local-elections-2016-final-report-on-civic-and-nonpartisan-observation-of-local-elections/189>.

⁸⁶ Voir Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2016), paragraphe 10.

de sortir de l'impasse sur cette question. Le Comité consultatif ne peut que répéter ce qu'il a déclaré dans son avis précédent, à savoir que cet état de fait était « symptomatique du manque d'égard d'un grand nombre des principaux partis politiques en Bosnie-Herzégovine pour la situation des personnes appartenant aux minorités nationales. Une action décisive des responsables politiques eux-mêmes sera nécessaire pour remédier à ce problème »⁸⁷.

Recommandations

128. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités de veiller à ce que les dispositions législatives concernant les possibilités de représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein des assemblées et des conseils municipaux soient effectivement appliquées dans la pratique. À cette fin, les autorités devraient revoir les critères d'inclusion des représentants des minorités nationales sur les listes de partis, afin d'éviter que des candidats qui ne représentent pas vraiment les minorités nationales n'abusent du système.

129. Le Comité consultatif exhorte les autorités à faire en sorte que les minorités nationales puissent effectivement participer aux travaux de révision de la Constitution de l'État, et renvoie à cet égard à ses recommandations relatives à l'article 4.

Les Conseils des minorités nationales

130. Les Conseils des minorités nationales sont opérationnels au niveau de l'État et des entités depuis 2007. Ces conseils, créés sur la base de la législation de l'État, des entités et des cantons, au sein de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, et des assemblées de Tuzla et de Sarajevo, exercent des fonctions, bien que limitées, de conseil, et expriment publiquement les préoccupations des minorités nationales dans les enceintes parlementaires. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que, dans la pratique, les autorités font preuve d'une certaine souplesse dans l'interprétation des dispositions relatives au champ d'application de la loi d'État sur les minorités nationales. En particulier, il prend note avec intérêt de la décision prise en 2012 par le ministre des Droits de l'homme et des Réfugiés d'accueillir un représentant de la minorité autrichienne au sein du Conseil des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine.

131. A la suite du dernier cycle d'élections parlementaires et locales, la composition des conseils a été renouvelée. Le Comité consultatif note que les rapports rédigés par les conseils sont présentés et examinés au sein des parlements. Les représentants des conseils ont fait savoir au Comité consultatif qu'ils étaient parvenus, grâce à un travail de lobbying, à obtenir une augmentation des financements alloués aux projets des minorités nationales.

132. Le Comité consultatif prend note en particulier du travail effectué par le Conseil des minorités nationales de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine entre 2013 et 2016 pour rédiger la Stratégie visant à remédier aux problèmes rencontrés par les minorités nationales en Bosnie-Herzégovine (rebaptisée en 2015 « Plate-forme stratégique pour remédier aux problèmes rencontrés par les minorités nationales »). Il constate cependant avec

⁸⁷ Voir Troisième avis du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur la Bosnie-Herzégovine (2013), paragraphe 152.

regret que le projet, demeuré inaccessible aux Comité consultatif, n'a pas été adopté, bien qu'ayant été longtemps inscrit à l'ordre du jour.

133. Il convient également de noter que les problèmes mentionnés dans le troisième avis n'ont pas été résolus. La politisation de la nomination des membres des conseils par les organes parlementaires et la nécessité d'obtenir un consensus sur le choix d'un représentant pour chacune des 17 minorités nationales reconnues a conduit, dans la pratique, à un blocage des nominations pour certaines minorités, dont les sièges sont demeurés vacants. Par exemple, le Comité consultatif a été informé qu'au sein du Conseil des minorités nationales de l'Assemblée de la Republika Srpska, seuls 11 sur 17 sièges ont été pourvus. En outre, la capacité des conseils à influencer les politiques touchant aux minorités nationales reste très faible : de ce fait, les minorités nationales qu'ils représentent ont peu confiance dans leur efficacité.

134. Le Comité consultatif prend note du travail accompli par le Conseil des Roms, qui joue le rôle d'organe consultatif auprès du Conseil des ministres, au niveau de l'État. Constitué de 22 membres, dont la moitié (comprenant trois femmes) représentent les organisations roms et la moitié représentent les institutions publiques de tous les niveaux d'administration, il s'efforce de faire l'interface entre les associations roms et les autorités. Par ailleurs, il fournit des conseils sur les stratégies, plans d'action et autres projets visant à lutter contre la discrimination à l'égard des Roms et à améliorer leur accès à leurs droits et aux services. Le Comité consultatif se félicite en particulier de l'élaboration de procédures et d'indicateurs permettant d'assurer le suivi de la mise en œuvre des plans d'action en faveur des Roms. Il note toutefois avec regret que, rapporte-t-on, le Conseil des Roms prêterait peu attention aux questions touchant à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Recommandations

135. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités de revoir les règles de nomination des membres du Conseil national des minorités nationales et des autres conseils présents au niveau des entités et des cantons (à Sarajevo et Tuzla), de sorte que les minorités puissent désigner elles-mêmes leurs représentants.

136. Il invite les autorités à envisager d'élargir les mandats des conseils, afin de leur permettre d'influencer la prise de décision sur les questions touchant aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

Participation à la vie économique et sociale

137. La situation de la minorité rom, qui constitue toujours le groupe le plus vulnérable du pays, reste l'un des problèmes les plus urgents de Bosnie-Herzégovine. Les Roms sont toujours confrontés à des difficultés et à des discriminations graves et tenaces, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi, aux services de santé, au système éducatif ordinaire, à l'enseignement supérieur et au logement. D'après le Centre européen des droits des Roms, près de 95 % des Roms sont sans emploi⁸⁸. Nombre d'entre eux vivent dans des communautés ségréguées, souvent dans des conditions de vie déplorables. Si des progrès ont été accomplis

⁸⁸ "Written Comments by the European Roma Rights Centre For Consideration by the European Commission concerning Roma Inclusion in the Western Balkans Progress Reports 2016", p. 6, disponible à l'adresse suivante : <http://www.errc.org/cms/upload/file/ec-submission-on-roma-inclusion-in-the-western-balkans-july-2016.pdf>.

dans un certain nombre de quartiers/campements, où des logements⁸⁹, des installations d'eau courante et de traitement des eaux usées et des voies d'accès aux routes ont été aménagés, des efforts concertés sont nécessaires pour améliorer la situation dans de nombreux autres lieux où vivent des Roms. Le Comité consultatif note également que la construction de logements sociaux reste insuffisante pour répondre aux besoins.

138. Le Comité consultatif prend note des informations selon lesquelles la mortalité infantile est quatre fois supérieure parmi la population rom qu'au sein du reste de la population⁹⁰. À ce problème s'ajoute le fait que tous les Roms ne sont pas couverts par une assurance maladie (parce qu'ils ne s'affilient à aucun régime d'assurance) et qu'ils n'ont pas les moyens de s'offrir certains traitements que le système de santé publique ne peut fournir rapidement. Enfin, d'après les ONG de protection des droits de l'homme, les forces de l'ordre font preuve d'une large indifférence envers les Roms victimes de violences domestiques et de la traite des êtres humains.

139. Le chômage concerne globalement plus d'une personne sur quatre en Bosnie-Herzégovine⁹¹. Les Roms sont les plus gravement touchés et sont presque entièrement exclus du marché du travail. Des financements sont consacrés chaque année à différents programmes visant à développer l'emploi des Roms, comme des cofinancements accordés aux entreprises qui emploient des Roms et des aides en faveur du travail indépendant des Roms (dans le cadre du plan d'action), mais sans effet durable sur la situation. Cet état de fait s'explique notamment par le manque de qualifications des Roms, le manque de coordination entre les services locaux, le manque d'information des employeurs potentiels et la réticence des employeurs à embaucher des Roms. Ce chômage généralisé se répercute sur la capacité des Roms à accéder aux services médicaux et sociaux.

140. Le Comité consultatif note qu'au cours des cinq dernières années, 30 logements ont été construits à Mostar et 35 à Kakanj. En tout, quelque 1 000 logements, comprenant des logements individuels et des logements sociaux, ont été construits ou reconstruits entre 2008 et 2015. Cependant, les représentants des Roms ont informé le Comité consultatif que de nombreux logements bâtis en 2009 et 2010 n'étaient toujours pas reliés aux réseaux d'électricité, d'alimentation en eau et d'évacuation des eaux usées, et que presque rien n'était fait dans ce domaine. De plus, le Comité consultatif a été informé que de nombreux projets de logement étaient mis en œuvre sans aucune consultation des familles roms ou de leurs représentants. Par ailleurs, de nombreux projets de réaménagement n'étaient pas menés dans le respect des normes attendues pour les constructions à usage d'habitation. Les raisons avancées pour expliquer cette situation sont le manque de planification et l'ineffectivité des procédures de suivi.

141. Les Roms rencontrent toujours des difficultés pour accéder aux soins de santé, principalement parce qu'ils ne possèdent pas de documents d'identité, ni de domiciliation. En

⁸⁹ La délégation du Comité consultatif s'est rendue dans des quartiers où des projets de ce type ont été menés dans les villes de Mostar et de Kakanj.

⁹⁰ "Written Comments by the European Roma Rights Centre For Consideration by the European Commission concerning Roma Inclusion in the Western Balkans Progress Reports 2016", p.5 disponible à l'adresse suivante : <http://www.errc.org/cms/upload/file/ec-submission-on-roma-inclusion-in-the-western-balkans-july-2016.pdf>

⁹¹ Voir base de données de la Banque mondiale, à l'adresse suivante : <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=BA>.

outre, en raison de leur pauvreté, de nombreux Roms ont des difficultés à prendre en charge les frais additionnels d'un traitement. Selon les représentants des Roms, des cas de refus de traitement continuent d'être signalés. En particulier, l'incapacité des Roms âgés à obtenir une couverture d'assurance maladie parce qu'ils ne sont plus en âge de travailler et ne peuvent plus s'inscrire auprès des services de l'emploi, demeure un sujet de préoccupation.

Recommandations

142. Le Comité consultatif exhorte les autorités à redoubler d'efforts pour prévenir et combattre les inégalités et les discriminations dont les Roms sont systématiquement victimes. Elles doivent prendre des mesures supplémentaires, surtout au niveau local, pour améliorer les conditions de vie des Roms et promouvoir leur intégration dans la société.

143. Le Comité consultatif exhorte les autorités à renforcer leurs efforts pour adopter des mesures globales, en étroite concertation avec les représentants des communautés concernées, afin de promouvoir effectivement la participation des Roms à la vie socio-économique. Il s'agit en particulier d'assurer leur accès à l'éducation, au logement, à l'emploi et aux services de santé, en prévoyant notamment des activités ciblées de formation et d'enseignement professionnel.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

144. Le Comité consultatif note qu'il n'y a pas eu d'évolution notable pendant l'actuel cycle de suivi concernant les questions relatives au soutien d'« États-parents »⁹² et aux accords bilatéraux et multilatéraux pour la protection des minorités nationales⁹³, examinées dans son troisième avis sur la Bosnie-Herzégovine.

Recommandation

145. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités d'examiner attentivement l'impact que peut avoir le soutien de l'étranger, en particulier sur le secteur de l'éducation et, le cas échéant, de revoir les politiques éducatives afin de s'assurer qu'elles répondent à l'objectif de promouvoir le respect mutuel, la compréhension mutuelle et la confiance, et qu'elles n'aggravent pas encore les divisions ou la ségrégation fondées sur des considérations ethniques.

⁹² Voir troisième avis du Comité consultatif paragraphe 183.

⁹³ Voir troisième avis du Comité consultatif paragraphe 186.

III. Conclusions

146. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Bosnie-Herzégovine.

147. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et recommandations détaillées figurant dans les chapitres I et II du quatrième avis du Comité consultatif⁹⁴, et notamment à prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate⁹⁵

- **supprimer sans plus tarder les dispositions de la Constitution et des autres textes de loi qui interdisent aux personnes appartenant à une minorité nationale (les « Autres ») et aux personnes appartenant aux « peuples constitutifs » dont l'origine ethnique ne correspond pas à leur lieu de résidence de se porter candidates à des fonctions officielles et d'exercer de telles fonctions ;**
- **condamner sans équivoque les déclarations de personnalités politiques et publiques incitant à la haine ethnique ou à la discorde et prendre des mesures résolues pour promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre les différentes communautés ethniques et religieuses ;**
- **prendre, à titre prioritaire, toutes les mesures nécessaires pour éliminer la ségrégation dans l'éducation sous toutes ses formes, en particulier en remplaçant tous les établissements de type « deux écoles sous un même toit » par un enseignement intégré fondé sur un programme de base commun abordant l'histoire et la géographie de manière inclusive et selon différents points de vue ;**
- **assurer un accès adéquat des Roms au logement, à l'emploi, aux services de santé et à l'éducation ; redoubler d'efforts pour remédier aux difficultés rencontrées par les enfants roms pour accéder à l'éducation.**

Autres recommandations⁹⁶

- publier sans plus tarder les résultats du recensement indiquant la composition ethnique de la population correspondant à la catégorie des « Autres » ; revoir, avant le prochain recensement, la méthodologie du recensement, la formulation des questions posées et les garanties prévues pour que les réponses puissent être fournies librement et en toute connaissance de cause ; veiller à ce que les répondants aient la possibilité d'indiquer plusieurs appartenances ethniques ;

⁹⁴ Un lien vers l'avis sera inséré dans le projet de résolution avant soumission au GR-H.

⁹⁵ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

⁹⁶ Ibid.

- continuer de soutenir l'Institution du médiateur, notamment en ce qui concerne l'application des recommandations des médiateurs, et envisager d'étendre les pouvoirs des médiateurs ;
- adopter sans plus tarder le Plan d'action pour les Roms 2017-2020 ; évaluer et revoir régulièrement la mise en œuvre de la Stratégie visant à remédier aux problèmes rencontrés par les Roms en Bosnie-Herzégovine et des plans d'action pour l'inclusion des Roms qui l'accompagnent ; prévoir des dotations budgétaires spécifiques permettant d'assurer la mise en œuvre des mesures d'inclusion des Roms ;
- fournir une aide plus structurée, plus substantielle et plus régulière aux projets culturels des minorités nationales ; veiller à ce que les chaînes publiques de radio et de télévision respectent leurs obligations légales concernant l'inclusion d'émissions destinés aux minorités nationales dans leurs grilles de programmes ; prendre des mesures résolues pour encourager la radiodiffusion et les publications dans les langues minoritaires ;
- prévenir, identifier, soumettre à une enquête et à des poursuites et sanctionner effectivement tout acte à motivation raciale ou ethnique ; tenir compte des sensibilités locales au moment de choisir des noms de rues et d'établissements scolaires, ou d'autres toponymes ;
- prendre des mesures plus volontaristes pour que les dispositions relatives à l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives et sur les indications topographiques soient effectivement appliquées dans les municipalités où résident traditionnellement ou en nombre substantiel des personnes appartenant à des minorités nationales ;
- lutter tous azimuts contre les obstacles persistants à l'égalité d'accès à l'éducation auxquels sont confrontés les enfants roms, notamment en employant des assistants éducatifs correctement formés et en assurant l'accès de tous les enfants roms aux structures préscolaires, tout en veillant dans le même temps à ce que les programmes suivis dans ces structures tiennent compte des différents besoins et de la compositions multilingue des groupes concernés ;
- adopter une approche plus volontariste pour développer l'enseignement dans les langues minoritaires et de ces langues minoritaires dans les aires d'implantation traditionnelle ou substantielle des personnes appartenant à des minorités nationales ; soutenir davantage et plus activement l'élaboration de manuels scolaires et d'autres matériels spécialement conçus pour enseigner les langues minoritaires ;

- revoir les dispositions régissant la nomination des membres du Conseil national des minorités nationales et des autres conseils similaires, de sorte que les minorités désignent elles-mêmes leurs représentants ; envisager d'étendre les mandats des conseils pour qu'ils puissent influencer la prise de décision sur les questions touchant aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales.