



ACFC/OP/IV(2019)001

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

**Quatrième Avis sur la Serbie¹
adopté le 26 juin 2019**

Résumé

La Serbie, pays multiculturel, abrite diverses minorités nationales qui sont représentées par 23 Conseils nationaux des minorités nationales. On observe toutefois d'importantes différences entre elles en ce qui concerne la mise en œuvre de leurs droits. Malgré des incohérences persistantes avec certaines lois sectorielles, le cadre juridique national est solide. Toutefois, le suivi de sa mise en œuvre ne repose pas sur des données factuelles ; il est donc difficile d'identifier les éventuelles améliorations apportées au cours de ce quatrième cycle de suivi.

Le contraste entre les différents niveaux de protection des droits des minorités assurés dans la province autonome de Voïvodine, d'une part, et dans le centre et le sud Serbie, d'autre part, reste important. Si cette protection doit être considérablement améliorée dans ces deux dernières régions, des progrès restent également à faire en Voïvodine, en particulier en ce qui concerne le dialogue interculturel et la maîtrise de la langue de l'État.

En raison d'un manque de données, le niveau de représentation des minorités nationales au sein de l'administration publique au niveau central n'a pas pu être évalué, mais ces dernières continuent de faire état d'une sous-représentation, y compris dans les antennes locales de l'administration centrale établies dans leurs régions d'implantation traditionnelle ou substantielle. Ce problème se pose tout particulièrement dans les régions où vivent traditionnellement les minorités albanaise et bosniaque. Quant aux communautés roms, elles sont pratiquement absentes de l'administration, que ce soit au niveau central ou local, et la situation générale de cette population reste particulièrement préoccupante, notamment en raison de la discrimination que subissent ses membres au quotidien dans la plupart des aspects de la vie, que ce soit en matière de logement, d'emploi ou d'accès à l'éducation, aux services ou aux soins de santé.

Par ailleurs, d'importantes mesures doivent encore être prises pour améliorer les échanges entre les diverses communautés présentes en Serbie et promouvoir un dialogue interculturel et une compréhension mutuelle véritables, notamment dans le système éducatif, à tous les niveaux. Malheureusement, les Conseils des relations interethniques sont toujours très peu opérationnels, et leurs compétences sont limitées. La représentation des minorités nationales au niveau local devrait être améliorée de façon significative afin de garantir leur intégration et leur inclusion.

¹ Le présent Avis peut subir des retouches de forme jusqu'à sa publication.

Recommandations pour action immédiate :

- informer les personnes appartenant à la minorité rom vivant dans des campements informels, ainsi que les travailleurs de terrain pertinents, des normes législatives existantes et des voies de recours accessibles aux victimes de discrimination ; s'attaquer avec détermination à la discrimination structurelle que subissent les Roms en ce qui concerne l'obtention du statut de citoyen, ainsi que dans les domaines du logement, des soins de santé, de l'éducation et de l'emploi, notamment en prenant les mesures positives nécessaires pour traiter les causes profondes de ce phénomène ; éliminer toutes les formes de ségrégation des enfants roms et inclure ces enfants dans l'éducation générale ; redoubler d'efforts pour lutter contre l'absentéisme scolaire et le décrochage précoce chez les enfants roms, notamment en recourant plus largement et de façon plus pérenne à des assistants scolaires ; intensifier les efforts pour améliorer la participation des Roms à la vie économique et sociale en élaborant des mesures politiques fondées sur des données ventilées, en adoptant des indicateurs clairs et en assurant leur suivi en étroite coopération avec les représentants des Roms, dans l'optique d'adapter ces mesures et de les renforcer périodiquement ;
- concevoir et mettre en œuvre, dans les meilleurs délais et au plus tard avant la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique, un cadre relatif à la collecte de données sur l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales à leur droits, et promouvoir la conduite de travaux de recherche qualitative et quantitative complémentaires pour évaluer la situation de ces personnes ; sur la base de ces données et travaux de recherche, élaborer et mettre en œuvre des mesures politiques visant à garantir la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales, assurer leur suivi et les examiner périodiquement ;
- mettre en œuvre les recommandations émises par le Protecteur des citoyens de la République de Serbie dans son Rapport spécial sur les Conseils des relations interethniques et commander une étude qualitative indépendante, dans les meilleurs délais et au plus tard avant la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique, en vue d'évaluer le niveau de fonctionnement des Conseils des relations interethniques ; soutenir fermement la conduite de travaux de recherche qualitative et quantitative indépendants qui fassent état du niveau et de la nature des relations interethniques, y compris les relations entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les membres de la majorité ; sur la base des résultats de ces travaux, créer, mettre en œuvre, suivre et examiner régulièrement une stratégie globale visant à redynamiser les relations interethniques, en concertation avec des membres des minorités nationales et les collectivités locales, cette stratégie devant tenir compte de la nécessité d'associer la majorité aux processus d'intégration et d'inclusion des minorités nationales dans la société serbe ;
- promouvoir l'intégration d'une perspective multiculturelle et interculturelle dans l'éducation, notamment en mettant en place des programmes d'échange entre les communautés, et ce, à tous les niveaux du système éducatif ; dans les meilleurs délais et au plus tard avant la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique, faire en sorte que les programmes scolaires et les matériels pédagogiques d'histoire promeuvent le respect de tous les groupes sociétaux et transmettent de nombreuses connaissances sur les minorités en tant que membres à part entière de la société serbe, en veillant à ce que des personnes appartenant à des minorités nationales soient associées à ces travaux ; s'assurer que l'adoption de perspectives multiples soit encouragée dans la recherche historique et contemporaine ;

promouvoir, en consultation avec les représentants des minorités nationales concernées, des modèles possibles pour une éducation bilingue ou multilingue ;

➤ concevoir et mettre en œuvre au sein de l'administration publique un cadre relatif à la collecte de données qui soit durable et fondé sur les droits de l'homme, et ce, dans les meilleurs délais, et au plus tard avant la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique ; sur la base de ces données, élaborer et mettre en œuvre des mesures concrètes et effectives visant à améliorer à long terme et de façon mesurable la représentation des minorités nationales au sein de l'administration publique, en particulier celles qui vivent dans des régions reculées et les plus marginalisées d'entre elles, et assurer le suivi de ces mesures et les examiner périodiquement.

Table des matières

I. PRINCIPAUX CONSTATS	5
PROCEDURE DE SUIVI	5
VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE.....	5
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE.....	6
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES AUTRES RECOMMANDATIONS	7
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	8
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	8
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	11
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	20
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	22
ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE	25
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	26
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	28
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	30
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	31
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	34
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION--CADRE	36
ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE	45
III. CONCLUSIONS	46
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE.....	46
AUTRES RECOMMANDATIONS	47

I. Principaux constats

Procédure de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Serbie a été adopté conformément à l'article 26(1) de la Convention-cadre et de la règle 23 de la Résolution (97)10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième Rapport étatique², soumis par les autorités le 18 septembre 2018, sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de ses visites dans les villes de Bujanovac, Niš, Petrovac na Mlavi, Kostolac, Novi Sad et Belgrade, effectuées entre le 18 et le 22 mars 2019. Le Comité consultatif tient à remercier les autorités serbes pour leur excellente collaboration dans l'organisation de la visite, pour leur approche coopérative de façon générale et pour l'assistance fournie avant, pendant et après la visite dans le pays.

2. Le quatrième Rapport étatique, attendu le 1^{er} septembre 2017, a malheureusement été soumis avec 12 mois de retard. Le Comité consultatif note cependant avec satisfaction que l'établissement de ce rapport a donné lieu à un large processus de consultation auquel ont notamment participé des représentants des minorités nationales et des membres de la société civile. Son troisième Avis, ainsi que la 3^e Résolution du Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Serbie, ont été traduits en serbe et publiés sur le site internet du Bureau des droits de l'homme et des minorités de Serbie. À la connaissance du Comité consultatif, ces documents n'ont pas été traduits dans des langues minoritaires, et aucune réunion de suivi n'a été organisée après leur publication.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

3. La mise en œuvre de la Convention-cadre en Serbie se caractérise par un important décalage entre la qualité des dispositions normatives adoptées – parfois depuis plusieurs années, et le niveau de données collectées pour pouvoir assurer le suivi de leur mise en œuvre dans la pratique, qui reste faible. En raison de cette insuffisance, il est difficile, pour le Comité consultatif, de suivre et d'examiner les mesures politiques adoptées, et d'évaluer les éventuels progrès accomplis au cours de ce quatrième cycle de suivi.

4. La Serbie, pays multiculturel, abrite diverses minorités nationales, représentées par 23 Conseils nationaux des minorités nationales³. Toutefois, on constate encore d'importantes différences dans la prise en compte de ces dernières dans les politiques publiques, comme le reflètent les différents niveaux de protection des droits des minorités assurés dans la province

² Quatrième Rapport étatique sur la Serbie (en anglais uniquement).

³ Sont représentées par un Conseil national en Serbie les minorités suivantes : albanaise, allemande, ashkali, bulgare, bunjevac, bosniaque, croate, égyptienne, grecque, hongroise, macédonienne, monténégrine, polonaise, rom, roumaine, russe, ruthène, slovaque, slovène, tchèque, ukrainienne et valaque. Il existe également un Comité exécutif de l'Union des communes juives de Serbie (voir Rapport étatique, Section III.4). Les résultats du recensement 2011, tels que présentés dans le Troisième Rapport étatique sur la Serbie, Section 2.1, sont les suivants : Serbes 5 988 150 ; Albanais 5 809 ; Ashkalis 997 ; Bosniaques 145 278 ; Bulgares 18 543 ; Bunjevci 16 706 ; Valaques 35 330 ; Goranis 7 767 ; Grecs 725 ; Égyptiens 1 834 ; Juifs 787 ; Yougoslaves 23 303 ; Hongrois 253 899 ; Macédoniens 22 755 ; Musulmans 22 301 ; Allemands 4 064 ; Roms 147 604 ; Roumains 29 332 ; Russes 3 247 ; Ruthènes 14 246 ; Slovaques 52 750 ; Slovènes 4 033 ; Turques 647 ; Ukrainiens 4 903 ; Croates 57 900 ; Tsintsars 243 ; Monténégrins 38 527 ; Tchèques 1 824 ; Šokci 607 ; Autres 9 890 ; Ne se réclament d'aucun groupe 160 346.

autonome de Voïvodine et dans le centre et le sud de la Serbie. Si ce niveau doit être considérablement amélioré dans ces deux dernières régions, il doit également l'être en Voïvodine, en particulier en ce qui concerne le dialogue interculturel et la maîtrise de la langue de l'État.

Évaluation des mesures prises en application des recommandations pour action immédiate

5. Malgré les initiatives louables mises en œuvre par les autorités pour combattre la discrimination à l'égard des Roms, la situation de cette population reste particulièrement alarmante dans la plupart des domaines de la vie quotidienne, que ce soit le logement, l'emploi ou l'accès à l'éducation, à des services ou à des soins de santé. Dans le contexte serbe, le terme « Roms » désigne les personnes considérées comme ayant toujours vécu en Serbie, les personnes déplacées à la suite du conflit de 1999 au Kosovo⁴ et celles qui « reviennent » de pays occidentaux dans lesquels elles ont demandé l'asile ou migré sans succès⁵. Si, d'après le recensement de 2011, cette population représentait 2,05% de la population totale (soit 147 604 personnes), selon des estimations non officielles, la Serbie compterait plutôt entre 500 000 et 600 000 Roms⁶. Il est à noter que les personnes qui se définissent comme membres des minorités égyptienne et ashkali sont souvent confondues avec les Roms, et elles se heurtent à des difficultés similaires pour s'intégrer dans la société serbe.

6. En raison d'un manque de données, il n'est pas possible d'évaluer le niveau de représentation des minorités nationales au sein de l'administration. Les représentants de ces dernières continuent d'indiquer qu'elles ne sont pas suffisamment représentées, en particulier dans l'administration centrale, y compris dans ses antennes locales établies dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle des minorités nationales. Ce problème concerne tout particulièrement les régions où vivent traditionnellement les minorités albanaise et bosniaque. Quant aux Roms, ils sont pratiquement absents de l'administration, que ce soit au niveau central ou local.

7. La loi sur les Conseils nationaux des minorités nationales a été révisée en 2018, au terme d'un processus de consultation ayant duré trois ans. De nouvelles élections au sein de ces Conseils ont été organisées en novembre 2018 (voir la section consacrée à l'article 15). Le nombre total d'électeurs inscrits sur les listes électorales a augmenté, ce dont il y a lieu de se féliciter. Néanmoins, la campagne n'a fait l'objet d'aucun suivi, en particulier dans les médias ; il est donc difficile d'évaluer dans quelle mesure les questions qui préoccupent les membres des minorités nationales ont été prises en compte. Une analyse qualitative et quantitative des

⁴ Toute référence au Kosovo, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, dans le présent document doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

⁵ Comité ad hoc d'experts sur les questions relatives aux roms et aux Gens du voyage (CAHROM), Rapport thématique sur les défis et les bonnes pratiques en matière de mise en œuvre des stratégies d'intégration des Roms, avec un accent sur la résolution du problème des documents d'identité et l'amélioration de l'accès aux services sociaux (Ukraine, Grèce, Macédoine du Nord, Pologne et Serbie), CAHROM(2017)17, octobre 2017 (en anglais uniquement).

⁶ Voir, entre autres, Comité ad hoc d'experts sur les questions relatives aux roms et aux Gens du voyage (CAHROM), Rapport thématique sur les solutions de (re)logement (prêts logement, garantie de maintien dans les lieux) pour les Roms et les mesures alternatives aux expulsions (forcées) (faisant suite à la visite thématique en Serbie, 18-20 novembre 2013, CAHROM (2014)4, octobre 2014 ; Conseil de l'Europe, Estimates on Roma population in European countries (Estimations de la population rom dans les pays européens - en anglais uniquement) ; Gouvernement de la Serbie, La stratégie pour l'inclusion des Roms pour la période 2016-2025, pp. 16-17.

travaux effectués par les Conseils nationaux est nécessaire pour mieux évaluer la qualité du système de représentation.

Évaluation des mesures prises en application des autres recommandations

8. Les autorités font preuve de la souplesse nécessaire concernant l'utilisation des données du recensement 2011, en particulier à l'égard des communautés albanaise et rom. Il convient aussi de souligner que d'importants progrès ont été effectués dans la régularisation du statut d'un grand nombre de personnes apatrides, les efforts consentis dans ce domaine devant néanmoins être maintenus. Des évolutions positives sont aussi à noter en ce qui concerne la publication de manuels dans les langues minoritaires, à l'exception de l'albanais.

9. Toutefois, d'importantes mesures doivent encore être prises pour améliorer les échanges entre les diverses communautés de minorités nationales vivant en Serbie, ainsi que pour promouvoir un dialogue interculturel et une compréhension mutuelle véritables entre elles. Les Conseils des relations interethniques devraient constituer des outils plus efficaces pour l'intégration et l'inclusion des minorités nationales au niveau local ; malheureusement, ils sont rarement opérationnels et leurs compétences sont limitées. La privatisation d'une grande partie des médias a aussi entraîné la fermeture de plusieurs chaînes de télévision, stations de radio et journaux locaux. Même si l'offre médiatique dans les langues minoritaires reste significative, il est essentiel que les autorités prennent l'initiative d'évaluer l'impact du processus de privatisation et le niveau d'accès à l'information dans les langues minoritaires, en tenant compte de la dimension qualitative.

10. Dans la partie de l'Avis qui suit, un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas traités. Le Comité consultatif estime en effet que, compte tenu des informations dont il dispose actuellement, leur application n'appelle aucune observation particulière. Ceci ne signifie pas pour autant que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts dans les domaines concernés peuvent être ralentis, voire arrêtés. Le Comité considère au contraire que la nature des obligations de la Convention-cadre exige des efforts soutenus de la part des autorités. En outre, certaines situations, jugées acceptables à ce stade, ne le seront plus nécessairement dans les prochains cycles de suivi. Enfin, il se peut que l'on s'aperçoive avec le temps que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs actuellement ont été sous-estimés.

II. Constats article par article

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel

11. Les autorités serbes n'ont formulé aucune déclaration ou réserve au moment de la ratification de la Convention-cadre concernant son champ d'application. Le Comité consultatif salue, comme il l'a fait par le passé⁷, l'approche souple adoptée par les autorités serbes en ce qui concerne l'accès aux droits linguistiques des minorités (articles 10, 11 et 14) pour les non-résidents qui partagent une langue avec une minorité nationale de Serbie. Il note cependant que, malgré ses recommandations répétées, l'article 2 de la loi sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales continue de définir les minorités nationales comme « un groupe de citoyens de la République de Serbie qui, bien qu'en position de minorité sur le territoire de la République de Serbie, est suffisamment représentatif sur le plan numérique, appartient à un groupe de population ayant un lien solide et durable avec le territoire et possède des caractéristiques distinctives telles que la langue, la culture, l'appartenance nationale ou ethnique, l'origine ou la religion, par lesquelles il diffère de la majorité de la population et dont les membres font preuve d'une préoccupation pour la conservation collective de leur identité commune, notamment leur culture, tradition, langue ou religion. »

12. Le Comité consultatif rappelle à cet égard qu'au-delà de sa forte dimension symbolique pour les personnes appartenant à des minorités nationales, le champ d'application personnel de la Convention-cadre devrait aussi s'étendre, le cas échéant, aux non-ressortissants, en particulier lorsque l'exclusion fondée sur la citoyenneté peut entraîner des distinctions non justifiées et arbitraires, par exemple dans le cas de personnes apatrides appartenant à une minorité nationale qui résident à titre permanent sur un territoire donné⁸. Chaque fois que des États parties ont étendu les droits accordés aux minorités à des personnes qui n'étaient pas ressortissantes, passant outre, dans la pratique, la condition préalable de citoyenneté, le Comité consultatif s'en est félicité⁹. L'application générale de ce critère peut, de fait, constituer une entrave à l'exercice de plusieurs droits des minorités, en particulier la participation à la vie sociale et économique (voir article 15). Si le Comité consultatif salue les mesures anciennes et nouvelles qui sont mises en œuvre pour réduire le nombre de cas d'apatridie en Serbie, des obstacles d'ordre juridique et pratique subsistent pour l'enregistrement des naissances et l'acquisition de la citoyenneté, ainsi que pour l'enregistrement de la résidence permanente et la délivrance de cartes d'identité (voir article 4). Ceci concerne essentiellement les membres de minorités nationales s'identifiant comme Roms.

Recommandation

13. Le Comité consultatif appelle une nouvelle fois les autorités à envisager de supprimer le critère potentiellement limitatif de citoyenneté énoncé dans la loi sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales.

⁷ Troisième Avis du Comité consultatif sur la Serbie, adopté le 28 novembre 2013, paragraphe 36.

⁸ Commentaire thématique n°4, La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 27 mai 2016, paragraphe 15.

⁹ Commentaire thématique n°4, paragraphe 30.

Collecte de données et recensement de la population

14. Le dernier recensement de la population a eu lieu en 2011. Le Comité consultatif a déjà exprimé son point de vue sur ce processus dans son précédent Avis¹⁰. Gardant à l'esprit les circonstances dans lequel ce processus s'est déroulé¹¹, il note avec satisfaction que les autorités continuent de faire preuve de souplesse dans l'utilisation des données du recensement de 2011 aux fins de l'élaboration de politiques, en particulier celles qui concernent les personnes appartenant aux minorités rom et albanaise. Il se félicite également du fait que la Stratégie d'inclusion sociale des hommes et des femmes roms en République de Serbie souligne la nécessité de faire preuve de prudence dans l'utilisation de ces données, qui dans le cadre de l'élaboration du Plan d'action 2017-2018, ont été complétées par des données issues d'une étude conduite par l'UNICEF en 2014¹². S'agissant des Albanais, de nouvelles estimations du nombre d'habitants de Preševo, Bujanovac et Medvedja, fondées sur une étude menée par l'OSCE, l'Union européenne et l'Ambassade des États-Unis, sont actuellement utilisées pour concevoir des mesures sociales¹³. Les autorités ont officiellement décidé que ces nouvelles estimations seraient utilisées jusqu'au prochain recensement de la population¹⁴, sauf lorsque la législation en vigueur en dispose autrement, comme c'est le cas pour le financement des Conseils nationaux (voir article 15)¹⁵. Le Comité consultatif salue l'utilisation faite par les autorités de ces données alternatives et rappelle que, pour diverses raisons, les statistiques officielles peuvent ne pas refléter pleinement la réalité. Les résultats devraient être réévalués régulièrement et analysés avec souplesse, en concertation étroite avec les représentants des minorités. Les autorités devraient également s'appuyer sur d'autres sources d'information, notamment sur des enquêtes portant par exemple sur la population active générale et sur des études qualitatives et quantitatives indépendantes concernant l'accès à leurs droits des personnes appartenant à des minorités nationales¹⁶.

15. Le Comité consultatif a également été informé par le Bureau des statistiques de la République de Serbie que le prochain recensement de la population devrait avoir lieu en avril 2021. Il reposera sur la traditionnelle méthode du porte-à-porte, mais les agents recenseurs seront équipés d'ordinateurs portables et auront recours à des questionnaires électroniques plutôt qu'à des questionnaires papier pour écourter la phase de traitement des données. Les résultats préliminaires seront publiés dans le mois qui suit, et les résultats définitifs devraient l'être en 2021 ou en 2022. Les questions concernant les caractéristiques ethnoculturelles seront formulées sous forme de questions ouvertes, et il sera précisé dans le questionnaire que les répondants ne sont pas obligés de déclarer appartenir à un groupe religieux ou ethnique particulier.

16. Pendant sa visite, le Comité consultatif a demandé aux personnes appartenant à des minorités nationales si elles seraient intéressées par la possibilité, dans le cadre du recensement,

¹⁰ Troisième Avis du Comité consultatif sur la Serbie, adopté le 28 novembre 2013, paragraphes 46 à 49.

¹¹ Troisième Avis du Comité consultatif sur la Serbie, paragraphes 45 à 49.

¹² Bureau des statistiques de la République de Serbie et UNICEF, *Serbia Multiple Indicator Cluster Survey and Serbia Roma Settlements Multiple Indicator Cluster Survey* (Enquête par grappes à indicateurs multiples sur la Serbie et Enquête par grappes à indicateurs multiples sur les campements roms en Serbie), 2014, Rapports finaux.

¹³ Rapport étatique, Section III.5.

¹⁴ Gouvernement de la République de Serbie, Conclusion 05 n°90-7304/2015 sur l'acceptation du Rapport d'activité pour la mise en œuvre du processus d'estimation du nombre d'habitants dans les communes de Preševo, Bujanovac et Medvedja, 2 juillet 2015.

¹⁵ Rapport étatique, Section III.5.

¹⁶ Commentaire thématique n°4, paragraphe 18.

de se définir comme appartenant à plusieurs minorités ethniques ou de déclarer des nationalités multiples. Si certaines ont répondu par l'affirmative, la plupart des interlocuteurs du Comité consultatif étaient d'avis que des affiliations multiples pourraient affaiblir les droits de leur groupe minoritaire. Certains ont même contesté le fait qu'ils pourraient déclarer officiellement des affiliations multiples lors du recensement, alors que les autorités ont certifié le contraire au Comité consultatif.

17. Le Comité consultatif rappelle que le droit de libre identification, qui revêt une importance primordiale et constitue le fondement de la protection internationale des minorités¹⁷, s'étend également aux appartenances multiples. Les personnes appartenant à des minorités nationales ne devraient jamais être contraintes de choisir entre préserver leur(s) identité(s) minoritaire(s) et partager la culture majoritaire : toutes les options doivent leur être pleinement offertes. En d'autres termes, le fait de déclarer son appartenance à une minorité particulière ne devrait pas être considéré comme une démarche exclusive, dans la mesure où l'intéressé peut simultanément s'identifier à d'autres minorités ou à la majorité. Cependant, cela ne doit pas être utilisé comme un argument pour s'ingérer dans les droits des personnes appartenant aux minorités nationales de s'identifier librement et de demander à bénéficier d'une protection en tant que minorité¹⁸. Toutes les personnes et tous les groupes concernés par la Convention-cadre devraient être informés et en mesure de se prévaloir de leur droit de libre identification afin de pouvoir accéder aux droits garantis par cet instrument. Il ne devrait y avoir aucune entrave d'ordre pratique au droit d'identification à une ou plusieurs minorité(s), ou à la majorité ; au contraire, le choix de l'identification doit pouvoir être fait sans crainte de se trouver désavantagé(e) ou de perdre son prestige social¹⁹.

18. Tout en se félicitant de la possibilité de déclarer des appartenances multiples dans le questionnaire du recensement, le Comité consultatif regrette que les personnes appartenant à des minorités nationales ne soient pas suffisamment informées des avantages des affiliations multiples et que le système dans son ensemble ne soit pas organisé autour de cette possibilité. Il regrette en particulier que les personnes appartenant à des minorités nationales ne puissent être inscrites que sur des listes électorales spéciales pour l'élection des Conseils nationaux (article 15). Le Comité consultatif considère que la promotion d'un environnement au sein duquel les appartenances multiples sont considérées comme un atout plutôt que comme une faiblesse est un devoir des États parties à la Convention-cadre, comme le reflètent les dispositions de l'article 6. Dans le court laps de temps qui sépare la publication du présent Avis du prochain recensement, et compte tenu de l'importance attachée en Serbie à l'importance numérique des populations minoritaires pour l'accès aux droits des minorités, y compris le financement des Conseils nationaux, il convient de veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales soient convenablement informées de l'importance du recensement de 2021, et en particulier de la nature et des effets des appartenances multiples. Comme il le fait à chaque fois, le Comité consultatif encourage les États parties à faire en sorte que toutes les informations sur la méthodologie et l'objectif de la collecte de données soient disponibles dans les langues des minorités nationales, et à associer les personnes appartenant à des minorités

¹⁷ Voir, entre autres, l'arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Molla Sali c. Grèce*, requête n°20452/14, § 157, 19 décembre 2018.

¹⁸ Commentaire thématique n°4, paragraphe 13.

¹⁹ Commentaire thématique n°4, paragraphe 14.

nationales à l'organisation et à la mise en œuvre de ces processus, notamment dans les régions où des minorités nationales vivent en nombre substantiel²⁰.

19. Le Comité consultatif rappelle également que le recensement de la population peut fournir aux autorités des statistiques utiles sur des questions telles que le niveau d'études, l'emploi, notamment dans le secteur public, et le revenu des ménages. Complétés par d'autres données fiables²¹, les résultats du processus sont essentiels pour l'élaboration de politiques ciblées visant à améliorer la mise en œuvre des droits des minorités. Il est donc important de planifier des activités de sensibilisation suffisamment en amont du recensement pour que les personnes appartenant à des minorités nationales soient informées de son enjeu pour la population, y compris des retombées positives qu'elles peuvent en attendre. Ces informations devraient être adaptées, en veillant tout particulièrement au canal de diffusion choisi, pour atteindre les minorités nationales, notamment les plus vulnérables d'entre elles, telles que les Roms vivant dans des campements informels.

Recommandations

20. Le Comité consultatif invite les autorités à lancer, bien en amont du prochain recensement, une campagne d'information ciblant spécifiquement les personnes appartenant à des minorités nationales, en vue de les sensibiliser aux avantages de leur participation à ce processus, aux appartenances multiples et à leurs droits respectifs, pour allier avec succès la protection et la promotion des droits des minorités et la collecte d'informations fiables sur la composition ethnique de la population.

21. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la conception de la méthodologie du recensement et à l'organisation et à la mise en œuvre de ces processus, y compris en tant qu'agents recenseurs. Il les appelle également à faire en sorte que toutes les informations sur la méthodologie du recensement et l'objectif de la collecte de données soient disponibles dans les langues des minorités nationales.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre législatif anti-discrimination

22. La Constitution de la Serbie²² contient plusieurs dispositions destinées à lutter contre la discrimination. Ainsi, l'article 21 consacre l'égalité de tous vis-à-vis de la Constitution et de la législation, ainsi que l'interdiction de la discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, notamment les origines nationales, la religion, la langue ou la culture. L'article 14 garantit en outre une « protection spéciale [de l'État] aux minorités nationales aux fins de l'exercice plein et entier du principe de l'égalité et de la préservation de leur identité ». Par ailleurs, l'article 24 de la loi sur l'Interdiction de la discrimination interdit spécifiquement la discrimination à l'encontre des minorités nationales – mais uniquement fondée sur « l'appartenance religieuse, l'origine ethnique, les convictions religieuses et la langue ». Cependant, l'article 3 de la loi sur la

²⁰ Commentaire thématique n°4, paragraphe 17

²¹ Commentaire thématique n°2, La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 30. Également disponible en albanais, en bosniaque, en hongrois, en macédonien, en roumain, en serbe et en tchèque.

²² Journal officiel n°98/2006.

protection des droits et des libertés des minorités nationales²³ interdit « toute forme de discrimination fondée sur la nationalité, l'appartenance ethnique ou raciale, la langue, la religion ou tout autre motif à l'encontre des minorités nationales et des personnes qui appartiennent à de telles minorités ». Un certain nombre de textes législatifs adoptés récemment contiennent aussi des dispositions anti-discrimination²⁴, tout en prévoyant la possibilité d'adopter des mesures affirmatives. La loi sur la fonction publique, par exemple, prévoit de telles mesures pour l'emploi des personnes appartenant à des minorités nationales, afin qu'à qualifications égales, priorité soit donnée à ces personnes pour assurer une représentation appropriée des minorités (voir article 15)²⁵.

23. Le Comité consultatif note que les dispositions anti-discrimination diffèrent d'une loi à l'autre ; aussi est-il difficile, pour les personnes appartenant à des minorités nationales, d'identifier les circonstances dans lesquelles elles sont protégées contre la discrimination. Le Comité consultatif souligne donc l'importance de la cohérence avec les normes internationales.

Recommandation

24. Le Comité consultatif encourage les autorités à rendre le cadre législatif anti-discrimination plus clair et plus accessible, et à faire en sorte que toutes les lois pertinentes soient conformes aux normes internationales.

Suivi anti-discrimination et voies de recours disponibles

25. Les articles 35 à 40 de la loi sur l'Interdiction de la discrimination régissent la procédure à suivre pour saisir l'institution du Commissaire à la promotion de l'égalité (ci-après, « l'organisme de promotion de l'égalité »). Ainsi, le Commissaire peut être saisi par la personne qui s'estime victime de discrimination elle-même, mais aussi par des organisations qui agissent en faveur de la protection des droits de l'homme ou par toute personne agissant au nom de la personne concernée, avec son consentement. Si l'organisme de promotion de l'égalité conclut à la violation des droits de cette personne, il adresse une recommandation à la personne visée par la plainte pour lui proposer un moyen de remédier à cette violation ; celle-ci a alors l'obligation de prendre les mesures nécessaires dans les 30 jours. Si ce délai n'est pas respecté, l'organisme de promotion de l'égalité peut rendre ce manquement public. Le nombre de plaintes soumises au Commissaire tend à diminuer (648 plaintes en 2015, contre 626 en 2016 et 532 en 2017), et le pourcentage de plaintes motivées par « l'appartenance nationale et ethnique » varie d'une année sur l'autre (18,4% en 2015, contre 9,4% en 2016 et 9,8% en 2017). Celles-ci concernent essentiellement les institutions publiques (ministères, juridictions, hôpitaux, institutions sociales) mais aussi les médias, l'environnement de travail, l'accès au marché du travail, l'éducation et la formation professionnelle ou l'offre de services et l'utilisation des bâtiments²⁶.

26. Le Comité consultatif note que les plaintes motivées par « l'appartenance nationale et ethnique » émanent majoritairement de membres de la communauté des Roms ; de fait, elles

²³ Journal officiel 47/2018.

²⁴ Voir, entre autres, la loi sur l'Éducation préscolaire, la loi portant modification de la loi sur l'Éducation primaire ou la loi portant modification de la loi sur l'Éducation secondaire.

²⁵ European network of legal experts on gender equality and non-discrimination (Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination), *Country report Non-discrimination (Rapport par pays – anti-discrimination)*, Serbie, 2018.

²⁶ Commissaire à la promotion de l'Égalité, *Rapport annuel 2015*, mars 2016. Nombre de plaintes par groupe ethnique : Roms (60), Bosniaques (8), Albanais (8), Valaques (6), Roumains (5), Croates (40), Hongrois (4), Bulgares (2), Slovaques (1), Slovènes (1), autres minorités (20).

représentent souvent plus de la moitié des plaintes reçues (50,4% en 2015, 38,3% en 2016 et 53,2% en 2017). Le Comité consultatif fait par ailleurs observer que les baisses du nombre total de plaintes pour discrimination ne reflètent pas nécessairement la situation des personnes les plus marginalisées : elles peuvent également indiquer que celles-ci ne sont pas suffisamment informées des voies de recours disponibles, et qu'il est donc peut-être nécessaire de les y sensibiliser davantage et de leur apporter une assistance juridique pour leur utilisation. Ces campagnes d'information devraient cibler en particulier les personnes plus vulnérables, dont les Roms vivant dans des campements informels, ainsi que les travailleurs de terrain pertinents.

27. Le Protecteur des citoyens de la République de Serbie est habilité non seulement à enregistrer les plaintes, mais aussi à s'occuper d'office des problèmes rencontrés, entre autres, par les membres de minorités nationales vivant en Serbie, qui relèvent toutes de son mandat. Ainsi, en 2017, il a traité 58 plaintes et lancé trois enquêtes d'office concernant les droits des minorités, dont 49 ont été déclarées irrecevables. Le Comité consultatif souligne que ce fort taux d'irrecevabilité peut s'expliquer par le fait que les personnes appartenant à des minorités nationales ne connaissent pas bien les procédures à suivre pour saisir le Protecteur des citoyens de la République de Serbie. Il fait en outre remarquer que les affaires recevables ont donné lieu à l'élaboration de 14 recommandations, dont 6 seulement ont été acceptées par les autorités concernées, malgré les recommandations émises précédemment par le Comité consultatif à cet égard. Le Médiateur de la province autonome de Voïvodine a indiqué au Comité consultatif que les plaintes qui lui sont adressées par des personnes appartenant à des minorités nationales vivant en Voïvodine concernent principalement l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec l'administration, en particulier la mention des renseignements personnels dans une langue et un alphabet minoritaires (l'orthographe d'un nom sur un diplôme, par exemple).

28. Se fondant sur le dernier rapport périodique en date du Protecteur des citoyens de la République de Serbie, le Comité consultatif constate également qu'une majorité des plaintes relatives aux minorités nationales émane de personnes appartenant à la minorité nationale rom. Il a cependant noté, au cours de sa visite, que les membres de cette communauté ne citent pas nécessairement le Protecteur des citoyens lorsqu'on les interroge sur les voies de recours vers lesquelles ils pourraient se tourner pour faire examiner leurs cas de discrimination. Le Comité consultatif souligne à cet égard qu'il est important qu'une institution comme le Protecteur des citoyens soit perçue comme un recours accessible, en particulier par les personnes appartenant à des minorités nationales.

Recommandation

29. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour sensibiliser les groupes les plus fréquemment exposés à la discrimination, et notamment les Roms vivant dans des campements informels, ainsi que les travailleurs de terrains pertinents, aux lois existantes et aux voies de recours accessibles aux victimes de discrimination.

Collecte de données relatives à l'égalité et mesures visant à promouvoir une égalité effective

30. Le Comité consultatif note d'emblée que, malgré ses précédentes recommandations, aucun changement significatif n'a été apporté à l'ordre juridique concernant la collecte et le traitement des données à caractère personnel sensibles relatives notamment à la nationalité

d'un individu, mais aussi à la/aux langue(s) qu'il parle ou à sa religion. Il salue cependant l'augmentation significative du budget alloué au Commissaire à l'information d'intérêt général et à la protection des données à caractère personnel²⁷.

31. Les autorités ont adopté la Stratégie pour la prévention et la protection contre la discrimination en juin 2013, et le Plan d'action correspondant, en octobre 2014. Ce dernier prévoyait un large éventail de mesures ayant trait aux minorités nationales, notamment la création du Fonds budgétaire pour les minorités nationales (article 5) et la suppression des contenus discriminatoires dans les manuels scolaires (article 12), ainsi que des mesures destinées à augmenter le nombre de membres des minorités nationales au sein de l'administration (article 15) ou à sanctionner les collectivités locales qui ne respectent pas leurs obligations légales relatives à la création de Conseils des relations interethniques (article 6). S'agissant des Roms, le Plan d'action contenait des références croisées à la Stratégie nationale pour l'inclusion sociale des Roms 2016-2025 (ci-après, la « Stratégie en faveur des Roms », voir plus bas). En revanche, il ne prévoyait aucune mesure d'envergure pour améliorer la collecte de données sur l'égalité. Sa mise en œuvre a été en partie retardée et a produit des résultats mitigés²⁸. Le Comité consultatif note également qu'aucun autre Plan d'action n'a été élaboré après l'expiration du Plan d'action 2014-2018, malgré la persistance d'insuffisances dans le système anti-discrimination, en particulier en ce qui concerne la collecte de données sur l'égalité.

32. Le Plan d'action pour l'exercice des droits des minorités nationales adopté en mars 2016²⁹ se divise en 11 chapitres et suit la structure de la Convention-cadre. Il fait l'objet d'un suivi trimestriel depuis son lancement, mais le processus de mise en œuvre a été retardé et critiqué, notamment par le Protecteur des citoyens de la République de Serbie dans son rapport 2017³⁰. Le Comité consultatif constate que si le Plan d'action couvre la plupart des dispositions de la Convention-cadre, il ne prévoit aucune mesure en vue de la création d'un système complet de collecte de données sur l'égalité, notamment par rapport aux minorités nationales. Il prévoit cependant des mesures sectorielles telles que la possibilité, pour les employés de l'administration publique, de déclarer volontairement leur appartenance à un groupe ethnique. Les dispositions juridiques pertinentes n'étaient cependant pas encore entrées en vigueur lors de la visite du Comité consultatif en Serbie ; leur mise en œuvre n'a par conséquent pas pu faire l'objet d'un suivi. Le Comité consultatif note également qu'aucune étude n'a été commandée ou soutenue pour extraire et analyser les données pertinentes du recensement de 2011, telles que le nombre de personnes déclarant appartenir à des minorités nationales et travaillant dans l'administration au niveau central. Or, une telle étude offrirait des garanties plus solides quant à la conformité de la collecte de données aux normes de protection des données que des déclarations individuelles de fonctionnaires.

33. Le Comité consultatif a été informé par les autorités qu'un programme à long terme est prévu afin de mettre en place un système de collecte de données plus solide au sein de l'appareil

²⁷ Rapport étatique, Section IV.1.

²⁸ Voir, entre autres, Comité des avocats pour les droits de l'homme (YUCOM), *Discrimination in Serbia – Practice and challenges* (La discrimination en Serbie – Pratiques et défis), février 2019.

²⁹ Bureau des droits de l'homme et des minorités, Plan d'action pour l'exercice des droits des minorités nationales, mars 2016.

³⁰ Protecteur des citoyens de la République de Serbie, Rapport périodique annuel 2017 du Protecteur des citoyens, mars 2018.

judiciaire et de remédier à l'actuelle absence de données ventilées, notamment par nationalité, appartenance religieuse et genre, sur les affaires judiciaires relatives à la discrimination.

34. Le Comité consultatif rappelle que l'obtention d'informations fiables sur la composition ethnique de la population est essentielle pour mettre en œuvre des politiques et des mesures efficaces en matière de protection des minorités, pour aider ces dernières à préserver et à affirmer leur identité et pour évaluer leurs besoins³¹. Par conséquent, il regrette que seul un volume très limité de données ventilées sur les personnes appartenant aux minorités nationales soit disponible en Serbie. Il est d'avis que cette lacune structurelle empêche l'élaboration de politiques et de stratégies qui répondent véritablement aux besoins des personnes concernées. Par exemple, toute politique visant à renforcer la représentation des personnes membres de minorités nationales travaillant dans le secteur public devrait, dans un premier temps, viser à déterminer le niveau actuel de représentation de ces minorités sur la base de données ventilées, puis fixer des indicateurs cibles à atteindre et à suivre (voir article 15). Si cette méthodologie n'est pas suivie, il est très difficile d'affirmer que les politiques en faveur des minorités produisent les résultats escomptés dans la pratique. Par conséquent, les résultats devraient être réexaminés régulièrement et analysés avec souplesse, en étroite consultation avec les représentants des minorités, notamment lorsque les statistiques servent de base pour l'applicabilité des droits des minorités. Le Comité consultatif a toujours insisté sur le fait qu'il importait de collecter régulièrement des données fiables et ventilées sur l'égalité, rapportées au nombre de personnes appartenant à des minorités nationales et à leur situation. Il a, cependant, recommandé aux États parties de ne pas s'en remettre excessivement aux statistiques et a encouragé les autorités à s'appuyer également sur des études indépendantes, notamment celles menées par des personnes appartenant à des minorités nationales elles-mêmes, afin d'évaluer les problèmes particuliers rencontrés par les personnes appartenant à des minorités nationales et d'y trouver des solutions globales³².

³¹ Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, New York et Genève, 2015, page 166, paragraphes 701 à 703 : « Les pays qui comptent des minorités pluriethniques établies de longue date ou des populations d'immigrants de fraîche date souhaitent peut-être réunir des renseignements sur la composition ethnique de la population ou de certains sous-groupes de population. Ces données sont importantes pour comprendre la diversité culturelle de la population et la situation des groupes ethniques au sein de la société ainsi que pour définir des politiques de lutte contre les discriminations et en surveiller l'application. L'appartenance ethnique donne une idée plus précise de l'effectif des populations d'immigrants que celle obtenue à partir des informations sur le pays de naissance ou le pays de naissance des parents uniquement, qui ne sont pas pertinentes pour les deuxième et troisième générations d'immigrants. Cependant, la façon dont les répondants comprennent ou perçoivent la notion d'appartenance ethnique, leur degré de sensibilisation à l'égard de leurs antécédents familiaux, le nombre de générations qui ont vécu dans un pays donné et le temps écoulé depuis l'immigration sont autant de facteurs qui peuvent conditionner les informations communiquées sur l'appartenance ethnique dans un recensement. Par ailleurs, l'appartenance ethnique est multidimensionnelle et elle passe pour être plus un processus qu'un concept statique, de sorte que la classification ethnique doit être traitée dans une perspective dynamique avec des limites mobiles. On peut en déduire que la classification des catégories ethniques évoluera entre les recensements, lesquels, tout en reflétant la société à un moment donné, pourront produire de l'un à l'autre des résultats qui ne seront pas toujours comparables. L'identité ethnique peut être déterminée à l'aide de divers concepts, y compris l'ascendance ou l'origine ethnique, le groupe ethnique, les origines culturelles, la nationalité, la race, la couleur, le fait minoritaire, l'origine tribale, la langue, la religion, ou diverses associations de ces différents concepts. Mais aux fins du recensement, l'affiliation à certains groupes ethniques est différente de l'affiliation à des groupes linguistiques ou religieux, même si les chevauchements sont fréquents. La collecte et l'analyse conjuguées de données sur plusieurs caractéristiques ethniques et culturelles sont particulièrement instructives pour comprendre la diversité culturelle. »

³² Commentaire thématique n°4, paragraphe 66.

Recommandation

35. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour créer et mettre en œuvre, dans les meilleurs délais et, au plus tard, d'ici à la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique, un cadre viable et fondé sur les droits de l'homme pour la collecte de données sur des questions relatives à l'accès aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Il les appelle également à promouvoir la conduite de travaux de recherche qualitative et quantitative complémentaires pour évaluer la situation de ces personnes. Enfin, le Comité consultatif invite les autorités, sur la base de ces données et travaux de recherche, à élaborer et à mettre en œuvre des politiques en faveur des minorités, à en assurer le suivi et à les réexaminer régulièrement, en associant effectivement des personnes appartenant à des minorités nationales à ces travaux.

La situation des Roms

36. En mars 2016, les autorités ont adopté la Stratégie en faveur des Roms 2016-2025, qui s'articule autour des cinq objectifs pour l'intégration des Roms fixés par l'UE, à savoir l'éducation, le logement, l'emploi, la santé et la protection sociale. En mars 2017, une instance de coordination a été créée pour assurer le suivi et coordonner la mise en œuvre de cette Stratégie. Dans ce contexte, elle est chargée, entre autres, d'assurer le suivi des travaux des coordinateurs roms et des équipes mobiles agissant au niveau local. Le Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie en faveur des Roms a été adopté ultérieurement, en juin 2017. Il devrait être réexaminé à l'issue de la première année de mise en œuvre, dans le cadre d'un processus de consultation avec des organisations de la société civile et le Conseil national de la minorité rom.

37. Le Comité consultatif reconnaît les efforts déployés par les autorités serbes au niveau institutionnel pour axer leurs politiques d'intégration et d'inclusion sur les personnes appartenant à la minorité nationale rom. Il note cependant que les données les plus récentes font toujours apparaître un écart important entre les Roms et la population non-rom vivant à proximité en ce qui concerne l'accès aux services de santé, le taux d'emploi (article 15), le taux de jeunes scolarisés ou suivant une formation (article 12), ainsi que la sécurité alimentaire – autant de facteurs qui ont des répercussions sur toute la vie des personnes concernées³³.

38. S'agissant des soins de santé et de la protection sociale³⁴, le Comité consultatif reste très préoccupé par la situation des Roms³⁵, en particulier celle des femmes et des enfants³⁶. D'après des estimations de l'Organisation mondiale de la Santé, le taux de mortalité infantile dans les campements roms serait deux fois supérieur à la moyenne nationale³⁷. En outre, la plupart des

³³ Programme des Nations Unies pour le développement, Banque mondiale et Commission européenne, *Regional Roma Survey 2017* (étude régionale sur les Roms 2017), Fiche pays « Roma at a glance » (Aperçu sur les Roms), avril 2018.

³⁴ Recommandation Rec(2006)10 du Comité des Ministres relative à un meilleur accès aux soins de santé pour les Roms et les Gens du voyage en Europe.

³⁵ Programme des Nations Unies pour le développement, *Health Deprivation among Roma in the Western Balkans* (la précarité sanitaire dans les Balkans occidentaux), 2018.

³⁶ Bureau des Statistiques de la République de Serbie et UNICEF, *Serbia Multiple Indicator Cluster Survey and Serbia Roma Settlements Multiple Indicator Cluster Survey* (Enquête par grappes à indicateurs multiples sur la Serbie et Enquête par grappes à indicateurs multiples sur les campements roms en Serbie), 2014, Rapports finaux.

³⁷ Commission pour la protection de l'égalité, *Abridged version of 2017 regular annual report* (Rapport périodique annuel 2017 – version abrégée), mars 2018.

indicateurs montrent que les Roms vivant dans des campements manquent d'accès aux soins de santé, comme en témoignent notamment le faible taux de couverture vaccinale et les carences nutritionnelles constatés³⁸. Selon une récente étude³⁹ s'appuyant sur des données ventilées par appartenance ethnique issues des Centres de placement familial et d'adoption de Serbie, dans ce pays, environ 30% des enfants placés dans des familles d'accueil seraient des enfants roms, alors que cette minorité ne représente que 2% de la population. Les professionnels de la protection de l'enfance considèrent que ces chiffres sont même en-dessous de la réalité. Des psychologues et d'autres spécialistes⁴⁰ ont souligné le manque de programmes de prévention et de soutien pour aider les familles roms à rester ensemble ou, au moins, à garder le contact. L'étude indique également que la pauvreté est un facteur important dans les décisions de retirer des enfants roms de leur famille. Par ailleurs, si le recrutement de médiateurs de la santé est généralement considéré comme une mesure positive, il continue de s'effectuer sur la base de contrats de courte durée, et cette fonction n'est pas encore formalisée.

39. Des projets récents, financés par des donateurs internationaux pour la plupart, témoignent des efforts déployés dans le domaine du logement social en faveur des Roms en Serbie⁴¹, que le Comité consultatif salue⁴². Toutefois, les Roms bénéficiant d'un logement social seraient toujours très peu nombreux⁴³ ; l'accès à l'eau, aux installations sanitaires et à l'électricité est souvent qualifié de problématique dans les campements roms, et le surpeuplement est structurel⁴⁴. Les organisations de la société civile signalent également l'application, à l'égard des seules communautés roms, de méthodes de facturation collective discriminatoires par certains fournisseurs d'électricité⁴⁵. De plus, des expulsions forcées ont encore été signalées au cours du quatrième cycle de suivi⁴⁶ ; cette pratique a cependant diminué ces dernières années, ce dont il y a lieu de se féliciter⁴⁷. L'adoption, en novembre 2016, de la loi sur le logement et l'entretien des immeubles d'habitation⁴⁸ avait pour but de fixer la période et les conditions de mise en œuvre des procédures d'expulsion, ainsi que les garanties juridiques

³⁸ Bureau des Statistiques de la République de Serbie et UNICEF, *Serbia Multiple Indicator Cluster Survey and Serbia Roma Settlements Multiple Indicator Cluster Survey* (Enquête par grappes à indicateurs multiples sur la Serbie et Enquête par grappes à indicateurs multiples sur les campements roms en Serbie), 2014, Rapports finaux.

³⁹ Centre européen des droits des Roms, *Family Life Denied : Overrepresentation of Romani Children in State Care in Serbia* (Refus du droit à la vie de famille : la surreprésentation des enfants roms parmi les enfants confiés aux soins de l'État en Serbie), décembre 2017.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 15.

⁴¹ *EU Support for Quality Housing of Additional 50 Roma Families* [(Soutien de l'UE pour fournir des logements de qualité à 50 familles roms supplémentaires), dans le cadre de la 2^e phase du projet « *Let's build a home together* » (Construisons un foyer ensemble)], lancé en avril 2017 ; Projet « *For Each Rom to Have a Home* » (Un foyer pour chaque Rom), lancé en juin 2017 ; ou encore le projet financé par l'UE « *New Homes for Nine Roma Families in Vladičin Han* » (De nouvelles maisons pour neuf familles roms à Vladičin Han), qui s'est achevé en avril 2017.

⁴² Recommandation Rec(2005)4 du Comité des Ministres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe.

⁴³ Centre pour les droits de l'homme de Belgrade, les droits de l'homme en Serbie 2017, 2018 ; Protecteur des droits civils, *The Wall of Anti-Gypsyism-Roma in the Republic of Serbia* (Le mur de l'antitsiganisme en République de Serbie), novembre 2017.

⁴⁴ Programme des Nations Unies pour le développement, Banque mondiale et Commission européenne, *Regional Roma Survey 2017*, (étude régionale sur les Roms 2017), Fiche pays « *Roma at a glance* » (Aperçu sur les Roms), avril 2018.

⁴⁵ Centre européen des droits des Roms, *Roma Denied Electricity in Serbia: Discriminatory Collective Punishment for Roma Paying Through Collective Meter* (Des Roms privés d'accès à l'électricité en Serbie), octobre 2016 ; *Serbian Court Issues Emergency Order to Turn the Lights Back On in Roma Neighbourhood* (Un tribunal serbe rend une ordonnance d'urgence aux fins du rétablissement de l'électricité dans un quartier rom), janvier 2019.

⁴⁶ *Lettre de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, au Vice-Premier ministre de la Serbie et réponse des autorités serbes.*

⁴⁷ Protecteur des droits civils, *The Wall of Anti-Gypsyism-Roma in the Republic of Serbia* (Le mur de l'antitsiganisme en République de Serbie), novembre 2017.

⁴⁸ Journal officiel de la République de Serbie, n°104/2016.

encadrant ces procédures. Malgré le manque de données sur la mise en œuvre de cette loi, elle a été sévèrement critiquée par les défenseurs des droits de l'homme⁴⁹. La situation d'un nombre significatif de familles expulsées reste précaire, et certaines d'entre elles ont introduit des requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme, actuellement pendantes⁵⁰.

40. En ce qui concerne l'emploi⁵¹, les autorités sont conscientes des difficultés existantes et reconnaissent que les Roms sont le seul groupe ethnique presque entièrement exclu du marché officiel du travail⁵². L'adoption, récemment, de documents stratégiques tels que la Stratégie en faveur des Roms ou la Stratégie nationale pour l'emploi a marqué la première étape d'un processus à long terme visant surmonter ces problèmes structurels et persistants. Le Comité consultatif note avec satisfaction que l'administration centrale et les collectivités locales, ainsi que l'organisme de promotion de l'égalité, ont conçu des programmes de stage à l'intention des jeunes Roms. Il se déclare cependant préoccupé par le fait que la situation des Roms sur le marché du travail et la nature cumulative de la discrimination dont ils font l'objet sont telles⁵³ que pour mettre les membres de cette minorité nationale sur un pied d'égalité avec le reste de la population, des efforts soutenus et constants devront être déployés : il s'agira de favoriser le développement des enfants⁵⁴ et de renforcer l'éducation (article 12) et, parallèlement, de lutter contre la discrimination et les stéréotypes (articles 4, 6 et 12). Dans ce contexte, il est fondamental de concevoir des politiques fondées sur des études statistiques claires (article 3) pour prendre des mesures qui répondent véritablement aux besoins des personnes concernées, et d'assurer le suivi de ces mesures, de les évaluer régulièrement pour vérifier si les résultats escomptés sont atteints et de les adapter en conséquence. Le Comité consultatif considère qu'il est essentiel que des représentants des Roms participent à ces travaux pour pouvoir influencer le processus décisionnel sur les mesures qui pourraient être prises afin de créer de réelles opportunités d'emploi pour les membres de leur communauté. Selon des interlocuteurs roms, l'emploi est le facteur le plus important pour favoriser l'inclusion des Roms dans la société.

41. S'agissant de l'apatridie, le Comité consultatif salue le fait que la coopération entre le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le Gouvernement de la Serbie et le Protecteur des citoyens de la République de Serbie ait conduit à l'adoption de nouvelles modifications de la législation pertinente⁵⁵, qui simplifient l'enregistrement des naissances et les procédures relatives à l'enregistrement de la résidence. Il est estimé que ces modifications, ainsi

⁴⁹ Amnesty International, *Serbia : Still failing to deliver on human rights* (Serbie : les droits de l'homme ne sont toujours pas respectés), Communication préparée en vue de l'Examen périodique universel des Nations Unies, janvier 2018, p. 12 (en anglais uniquement).

⁵⁰ Al Jazeera, *Roma family takes eviction case to European Court of Human Rights* (Une famille rom expulsée saisit la Cour européenne des droits de l'homme), 16 juin 2018.

⁵¹ Recommandation Rec(2001)17 du Comité des Ministres sur l'amélioration de la situation économique et de l'emploi des Roms/Tsiganes et des voyageurs en Europe.

⁵² Gouvernement de la République de Serbie, *Employment and Social Reform Programme in the Process of Accession to the European Union* (Programme de réforme des politiques de l'emploi et sociale dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne), mai 2016.

⁵³ Voir, entre autres, Protecteur des droits civils, *The Wall of Anti-Gypsyism-Roma in the Republic of Serbia* (Le mur de l'antitsiganisme en République de Serbie), novembre 2017.

⁵⁴ Le pourcentage d'enfants inscrits dans l'éducation préscolaire est de 5,7% chez les Roms vivant dans des campements, contre 50,2% chez le reste de la population ; le pourcentage d'enfants de moins de cinq ans possédant au moins trois livres pour enfants est de 11,9% chez les Roms vivant dans des campements informels, contre 71,9% chez le reste de la population. Voir Bureau des Statistiques de la République de Serbie et UNICEF, *Serbia Multiple Indicator Cluster Survey and Serbia Roma Settlements Multiple Indicator Cluster Survey* (Enquête par grappes à indicateurs multiples sur la Serbie et Enquête par grappes à indicateurs multiples sur les campements roms en Serbie), 2014, Rapports finaux.

⁵⁵ Loi portant modification de la loi sur les procédures non contentieuses, Journal officiel n°55/2014.

que les sessions de formation mises en place à l'intention des fonctionnaires concernés, ont harmonisé les pratiques dans ces domaines et contribué à l'élaboration de solutions systémiques pour la prévention de l'apatridie. D'après des chiffres du HCR, le nombre d'apatrides en Serbie serait passé d'environ 30 000 en 2015 à 2 400 en 2017, sachant que la très grande majorité des personnes concernées sont des Roms⁵⁶. Toutefois, des obstacles d'ordre juridique et pratique sont toujours signalés dans les procédures administratives relatives à l'enregistrement des naissances, l'acquisition de la citoyenneté, l'enregistrement de la résidence permanente et la délivrance de cartes d'identité. Parmi les problèmes signalés, les avocats évoquent en particulier des règlements empêchant l'enregistrement de la naissance lorsque la mère ne possède pas de documents d'identité. L'absence de documents empêche également l'accès à l'allocation pour enfants. Certains éléments majeurs s'opposent à l'obtention de documents d'identité, tels que les frais de procédure, ainsi que la non-désignation, par les centres de protection sociale, de tuteurs lorsque les procédures l'exigent, comme le cas relativement fréquent où un parent sans papiers doit prouver quelque chose par l'intermédiaire d'un tuteur (cette situation s'applique lorsque la mère doit donner son consentement pour la pratique d'un test de paternité sur son enfant, par exemple). Le Comité consultatif note en outre que les Roms « de retour » avec des enfants nés à l'étranger rencontrent des difficultés particulières pour faire inscrire leurs enfants sur les registres d'état civil⁵⁷.

42. S'agissant de la situation générale des Roms, le Comité consultatif regrette le manque structurel de données sur la manière dont les dispositions prévues par la loi sont mises en œuvre ; il n'est pas donc pas possible, de ce fait, de confirmer l'efficacité des mesures politiques actuelle. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont exprimé des doutes quant au fait que concrètement, l'aide accordée aux Roms parvienne suffisamment aux populations concernées. Il est donc d'avis qu'il est indispensable que des travaux de recherche qualitative et quantitative indépendants soient menés pour pouvoir déterminer si les mesures prises sont pertinentes et produisent les résultats escomptés.

Recommandations

43. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts dans la mise en œuvre et le suivi des plans d'actions, en respectant les délais impartis. Les mesures prises devraient faire l'objet d'un suivi régulier et d'un réexamen périodique pour vérifier si elles permettent d'atteindre les indicateurs et de répondre aux besoins des personnes concernées. Ces examens et évaluations devraient être menés en consultation avec les bénéficiaires.

44. Le Comité consultatif exhorte les autorités à s'attaquer avec détermination à la discrimination structurelle dont sont victimes les personnes appartenant à la minorité nationale rom en matière de citoyenneté, de logement, de soins de santé, d'éducation et d'emploi, notamment en prenant les mesures positives nécessaires pour traiter les causes profondes de ce phénomène.

⁵⁶ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Communication du HCR sur la Serbie en vue de la 29^e Session de l'Examen périodique universel des Nations Unies, janvier 2018.

⁵⁷ Praxis, Determining the date and place of birth, right to citizenship and permanent residence registration – Analysis of the remaining obstacles (Détermination de la date et du lieu de naissance, droit à la citoyenneté et enregistrement de la résidence permanente – analyse des obstacles qui subsistent), 2017 ; Praxis et HCR, Review of the remaining obstacles in exercise of the right to birth registration, acquisition of citizenship and permanent residence registration (Examen des obstacles qui subsistent à l'exercice du droit à l'enregistrement des naissances, à l'acquisition de la citoyenneté et à l'enregistrement de la résidence permanente), décembre 2018.

Article 5 de la Convention-cadre

Préservation et promotion de la culture et de l'identité de toutes les minorités nationales

45. Les Conseils nationaux des minorités nationales ont compétence pour établir des institutions culturelles destinées à préserver, améliorer et développer des caractéristiques culturelles spécifiques et sauvegarder l'identité d'une minorité nationale⁵⁸. Elles peuvent aussi exercer un ensemble de droits essentiellement consultatifs concernant la protection du patrimoine culturel, entre autres. Les dispositions de la loi sur les Conseils nationaux des minorités nationales relatives à la culture ont fait l'objet de modifications d'ordre essentiellement technique en 2018, mais le Comité consultatif n'est pas en mesure, à ce stade, d'évaluer la pertinence de ces modifications, ni la manière dont elles seront mises en œuvre.

46. Le Comité consultatif prend note des indications détaillées des autorités sur les budgets alloués à la préservation et à la promotion des cultures des minorités, et, en particulier, de leurs remarques concernant la répartition des budgets entre les différents Conseils nationaux⁵⁹. Il prend note également de plusieurs initiatives positives mises en œuvre par des minorités nationales elles-mêmes⁶⁰. Le Comité consultatif a cependant été informé par plusieurs de ses interlocuteurs représentant les Conseils nationaux des difficultés qu'ils rencontrent pour financer leurs activités culturelles. Il regrette que la pertinence et l'équité du système de répartition des fonds entre les différents Conseils nationaux ne soient pas régulièrement examinées et évaluées, en coopération avec les Conseils nationaux eux-mêmes, notamment ceux des minorités nationales numériquement moins importantes. Un tel examen permettrait aux personnes appartenant à des minorités nationales et à leurs représentants d'être consultés et d'exprimer publiquement leurs points de vue sur l'affectation des fonds.

47. En mars 2016, les autorités nationales ont adopté un décret allouant des ressources au Fonds budgétaire pour les minorités nationales – une source nouvelle et opportune de financement pour la préservation et la promotion des cultures des minorités⁶¹. Le Fonds sélectionne des projets par le biais d'appels publics à propositions, tandis que le Conseil des minorités nationales définit des domaines prioritaires à soutenir. Tout en saluant la création de cette institution, le Comité consultatif déplore le très faible montant des ressources qui lui ont été allouées en 2016 (15 000 EUR). Celles-ci ont augmenté de façon significative en 2017, le budget annuel du Fonds étant passé à environ 185 000 EUR. Il s'agit là d'un bel effort, mais le Comité consultatif est d'avis que ces ressources restent insuffisantes au vu du nombre de minorités présentes en Serbie.

48. Le Comité consultatif constate en outre que les ressources allouées aux Fonds budgétaire pour les minorités nationales sont exclusivement octroyées par le biais de procédures de mise en concurrence, sur la base de projets, ce qui rend le financement imprévisible d'une année sur l'autre pour les bénéficiaires. Le Comité consultatif croit comprendre de ses interlocuteurs que les organisations des minorités estiment que l'attribution de fonds par le biais de procédures de

⁵⁸ Article 16 de la loi sur les Conseils nationaux des minorités nationales.

⁵⁹ Rapport étatique, Section IV.3.

⁶⁰ Le Comité consultatif salue en particulier l'ouverture, à l'automne 2019, du Musée des Souabes du Danube à Sombor, essentiellement grâce au soutien de donateurs locaux et internationaux.

⁶¹ Rapport étatique, Section IV.3.

mise en concurrence n'est que partiellement efficace car cette méthode ne permet pas d'assurer la pérennité des projets. S'agissant des autres sources de financement disponibles, le Comité consultatif note également l'existence d'un système à deux vitesses entre, d'un côté, la province autonome de Voïvodine qui offre un large accès au financement, et, de l'autre, les collectivités locales dans le centre et le sud de la Serbie, où l'accès au financement est plus limité. Plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif dans le centre et le sud de la Serbie envisagent même d'établir leurs Conseils nationaux des minorités en Voïvodine pour bénéficier de fonds plus conséquents. Tout en saluant les efforts déployés par la province autonome de Voïvodine, le Comité consultatif est préoccupé par le manque de ressources disponibles dans le reste du pays.

49. Le Comité consultatif note également que le recours généralisé à des procédures de mise en concurrence, associé à un système de financement disparate dans le pays rend l'accès aux fonds relativement difficile pour certaines minorités dans certaines régions⁶². Ce problème pourrait être résolu en augmentant les ressources allouées aux minorités nationales dans le centre et le sud de la Serbie, en adoptant de mesures positives telles que la mise en œuvre de procédures qui ne soient pas fondées sur la concurrence et de procédures spécifiques réservées aux organisations disposant de moins de ressources, ou en instaurant des critères de sélection spécifiquement conçus pour faciliter l'accès au financement par de telles organisations. L'État devrait aussi offrir à ces organisations des possibilités de renforcement des capacités pour leur permettre d'être compétitives face aux autres organisations.

50. Le Comité consultatif constate aussi avec regret le faible pourcentage de projets soutenus comportant une dimension interculturelle (ceux-ci représentant moins de 10 % des projets financés par le budget de l'État, et moins de 2 % des projets financés par les budgets provinciaux), ce qui vient renforcer ses constats au titre de l'article 6.

Recommandations

51. Le Comité consultatif appelle les autorités à augmenter encore les ressources allouées au Fonds budgétaire national pour les minorités nationales et à prendre les mesures nécessaires pour garantir des fonds plus conséquents aux minorités nationales dans le centre et le sud de la Serbie. Il les appelle en outre à mettre en place des opportunités de développement des capacités à l'intention des organisations dotées de moins de ressources pour leur permettre d'être compétitives et d'obtenir un financement par le Fonds budgétaire pour les minorités nationales, et à veiller à ce qu'il soit tenu compte, dans la conception des procédures de mise en concurrence, de leurs besoins spécifiques.

52. Le Comité consultatif appelle également les autorités, tant au niveau central que provincial, à promouvoir et à soutenir davantage les projets multiculturels et interculturels, et à garantir la régularité et la pérennité des financements.

⁶² Des représentants des Conseils nationaux des minorités albanaise, bulgare, égyptienne, valaque et ruthène, entre autres, ont déclaré rencontrer de telles difficultés, plus précisément pour l'établissement ou le financement d'un centre culturel (Égyptiens), l'organisation d'activités culturelles (Albanais, Ruthènes), la poursuite du processus de normalisation de leur langue (Valaques) ou simplement la diversification des activités et la capacité à couvrir l'intégralité du mandat du Conseil national (Bulgares). Voir également la section consacrée à l'article .

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

53. Conformément à l'article 81 de la Constitution de la République de Serbie, le pays doit encourager l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel dans les domaines de l'éducation, de la culture et de l'information et mettre en œuvre des mesures efficaces pour faire progresser le respect mutuel, la compréhension et la coopération entre toutes les personnes vivant sur son territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. Ces principes sont rappelés dans plusieurs autres textes juridiques⁶³. Le Comité consultatif se félicite de la mise en œuvre, par le Bureau des droits de l'homme et des minorités, de la campagne « Ensemble, nous formons la Serbie » entre juillet et décembre 2017, qui visait à sensibiliser la population à la diversité culturelle et linguistique de la Serbie. Le Comité consultatif se déclare néanmoins préoccupé par le fait que, de façon générale, ce type d'initiatives reste limité et il note qu'il est difficile d'évaluer si des progrès ont été accomplis en matière de relations interethniques en Serbie. En effet, il y a peu de recherches ou d'études récentes sur la question, et le Comité consultatif n'a pas reçu de données à cet égard.

54. Le Comité consultatif rappelle que l'article 6 est le seul article de la Convention-cadre qui s'applique explicitement à « toutes les personnes vivant sur [le] territoire » des États parties. Le Comité a toujours soutenu qu'une vision exclusive séparant la question de la protection des minorités traditionnelles, d'une part, des questions plus générales entourant l'intégration sociale, d'autre part, n'est pas conforme au but et à l'objet de la Convention-cadre, mais entrave au contraire l'exercice des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. En fait, la promotion de la tolérance et l'ouverture à la diversité dans la société sont non seulement des éléments essentiels au développement et à la mise en œuvre de stratégies d'intégration réussies, mais aussi des conditions préalables indispensables pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de s'identifier comme telles sans hésitation et de faire activement valoir leurs droits⁶⁴.

55. L'une des principales mesures institutionnelles visant à rendre ces principes plus concrets et plus effectifs dans la société serbe est la création de Conseils des relations interethniques, comme le prévoit la loi de 2002 relative à l'autonomie locale⁶⁵. Dans son précédent Avis, le Comité consultatif avait déjà souligné que ces organes pourraient « créer un cadre où l'ensemble des questions relatives aux relations interethniques pourraient être traitées au niveau local ». Il note cependant avec regret que la création et le fonctionnement de ces conseils restent préoccupants, en particulier dans les 72 collectivités locales ethniquement mixtes où ces organes sont légalement obligatoires⁶⁶. De fait, un pourcentage significatif des conseils effectivement créés n'est pas opérationnel, souvent faute d'en avoir désigné les membres. Et, là où ils ont commencé à fonctionner, les réunions restent peu fréquentes, et l'impact des activités menées

⁶³ Rapport étatique, p. 139.

⁶⁴ Commentaire thématique n°4, paragraphe 53.

⁶⁵ Journal officiel de la République de Serbie, n°9/02, n°33/04, n°135/04 et n°62/06.

⁶⁶ Protecteur des citoyens de la République de Serbie, Rapport spécial sur les Conseils des relations interethniques, juillet 2017.

est discutable⁶⁷. Le Comité consultatif relève cependant que des exemples de bonnes pratiques pourraient être tirés du Conseil de la ville de Sombor, qui est pleinement opérationnel et régulièrement consulté, y compris sur les questions budgétaires.

56. Le Comité consultatif rappelle également qu'afin de renforcer la cohésion sociale, l'article 6 vise, entre autres, à favoriser la tolérance et le dialogue interculturel par la suppression des barrières entre les personnes appartenant à des groupes ethniques, culturels, linguistiques et religieux différents en encourageant les organisations et mouvements interculturels qui promeuvent le respect et la compréhension mutuels, et à intégrer ces personnes dans la société tout en préservant leur identité⁶⁸. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné que seules quelques initiatives sont effectivement prises pour supprimer proactivement les barrières entre les différents groupes ethniques. Le Comité consultatif est d'avis qu'avec le soutien nécessaire de la part des autorités nationales, les Conseils des relations interethniques, ainsi que d'autres types de structures décentralisées représentant localement les personnes appartenant à des minorités nationales spécifiques (avoir article 15), pourraient contribuer à éliminer ces barrières au niveau local et venir compléter l'action des Conseils nationaux des minorités nationales (article 15), qui continuent d'être gérés au niveau central.

Recommandations

57. Le Comité consultatif appelle les autorités à soutenir fermement la conduite de travaux de recherche qualitative et quantitative indépendants qui fassent état du niveau et de la nature des relations interethniques, notamment les relations entre les membres des minorités nationales et les personnes appartenant à la majorité de la population.

58. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités, sur la base des résultats de ces travaux de recherche, à créer, à mettre en œuvre, à suivre et à examiner régulièrement une stratégie globale visant à redynamiser les relations interethniques, en concertation avec des membres des minorités nationales et les collectivités locales. Cette stratégie devrait clairement tenir compte de la nécessité d'associer la majorité aux processus d'intégration et d'inclusion des minorités nationales dans la société serbe.

59. Enfin, le Comité consultatif exhorte les autorités à mettre en œuvre sans délai les recommandations émises par le Protecteur des citoyens de la République de Serbie dans son Rapport spécial sur les Conseils des relations interethniques. En outre, les invite instamment à commander une étude qualitative indépendante, le plus tôt possible et au plus tard avant la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique, en vue d'évaluer le niveau de fonctionnement de ces Conseils.

Protection contre le crime et le discours de haine

60. En vertu de l'article 54a du Code pénal serbe, la haine fondée sur la race, la religion, la nationalité, l'appartenance ethnique, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre est une

⁶⁷ Voir, entre autres, Ljubica Djordjević, *Local bodies for interethnic relations in the Western Balkans States: Still an empty shell* (Organes locaux pour les relations interethniques dans les États des Balkans occidentaux : toujours une coquille vide), Centre européen pour les questions des minorités, Document de travail #106, novembre 2018.

⁶⁸ Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 49.

circonstance aggravante. Le discours de haine en tant que tel ne constitue pas une infraction pénale spécifique. L'article 387.4 du Code pénal érige cependant en infraction pénale la diffusion ou la publication de textes, d'images ou de toute autre représentation d'idées ou de théories qui soutiennent ou prônent la haine, la discrimination ou la violence contre toute personne ou groupe de personnes. Dans son dernier rapport sur la Serbie, l'ECRI a recommandé aux autorités serbes de mettre leur droit pénal davantage en conformité avec sa Recommandation de politique générale n°7⁶⁹. Pour la période de référence, les autorités ont déclaré une légère baisse du nombre d'incidents considérés comme motivés par l'intolérance fondée sur l'origine nationale, la race ou la religion, les chiffres restant toutefois préoccupants (158 incidents en 2012, 157 en 2013, 108 en 2014, 121 en 2015 et 89 en 2016)⁷⁰. Parmi ces incidents, on compte 77 agressions physiques, dont 60% à l'encontre de Roms, ainsi qu'un nombre significatif d'actes de dégradation d'édifices religieux (153), de locaux appartenant à des Roms (80) ou encore d'actes de dégradation et de profanation de cimetières et de mémoriaux (69). Les autorités n'ont toutefois pas fourni de données sur le nombre de condamnations.

61. Des efforts ont été déployés pour sensibiliser les procureurs et les policiers à l'importance de poursuivre les crimes de haine. Ainsi, des lignes directrices pour la poursuite des crimes de haine en République de Serbie ont été mises au point dans le but d'aider les procureurs à identifier ces crimes et à mieux comprendre la spécificité des infractions pénales motivées par la haine. Ce document explique aussi comment mener des enquêtes efficaces et effectives. Le ministère de l'Intérieur a en outre pris des initiatives pour sensibiliser les forces de police à l'importance de poursuivre les crimes de haine. Il a ainsi notamment conçu un manuel et organisé, tout au long de l'année 2016, plusieurs séminaires d'une journée sur la reconnaissance de la discrimination et la réponse à y apporter, ces formations ayant été suivies par 179 agents de police au total.

62. Le Comité consultatif salue les initiatives prises par les autorités pour sensibiliser à l'importance de poursuivre les auteurs de crimes de haine et d'enquêter sur de tels actes. Toutefois, il reste préoccupé par la quantité de crimes de haine commis à l'encontre de personnes appartenant à des minorités nationales, et notamment par le nombre significatif de manifestations d'hostilité publique à l'encontre de Roms⁷¹. En raison du manque de données, il est difficile de définir les tendances en matière de discours de haine ; toutefois, les interlocuteurs du Comité appartenant aux groupes concernés ont tous l'impression que le phénomène s'accroît, notamment dans les médias nationaux, et que ce type de discours est surtout employé à des fins politiques. Le Comité consultatif est d'avis que ces manifestations répétées d'hostilité publique relèvent clairement du « discours de haine »⁷² au sens de la Recommandation Rec (97) 20 du Comité des Ministres aux États membres. Constatant que ce discours émane aussi des responsables politiques, le Comité consultatif réaffirme que ces déclarations ont un retentissement très important dans le débat public en raison de l'influence particulière de leurs auteurs en tant que personnalités publiques et de l'amplification immédiate de leurs actes et propos dans les médias.

⁶⁹ ECRI, Rapport sur la Serbie, cinquième cycle de monitoring, adopté le 22 mars 2017, paragraphes 1 à 7.

⁷⁰ Rapport étatique, p 145.

⁷¹ Centre des droits de l'homme de Belgrade, Les droits de l'homme en Serbie 2017, 2018, en particulier les paragraphes concernant les agressions à l'encontre de Roms, ainsi que les graffitis véhiculant un discours de haine.

⁷² Conseil de l'Europe, *Media Regulatory Authorities and Hate Speech* (Les autorités de régulation des médias et le discours de haine), juin 2017, pp. 78 à 83.

63. Le Comité consultatif regrette que ce type de propos ne fasse pas l'objet d'un suivi systématique et qu'ils ne soit pas expressément interdit. Conformément à la jurisprudence établie de longue date de la Cour européenne des droits de l'homme, le discours de haine n'est clairement pas protégé par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit la liberté d'expression⁷³.

64. Par ailleurs, des cas de brutalités policières à l'encontre des Roms continuent d'être signalés de temps en temps⁷⁴. Le Comité consultatif a souligné à maintes reprises que ce type de comportement contribue à alimenter la méfiance des minorités à l'égard de la police. Il reste donc extrêmement important, dans ce contexte, d'assurer une représentation adéquate des minorités nationales au sein de la police (voir la section consacrée à l'article 15).

Recommandations

65. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre leur droit pénal davantage en conformité avec les normes de l'ECRI. Il appelle également les autorités, à tous les niveaux, à condamner systématiquement et en temps voulu tous les cas d'intolérance, en particulier dans le discours public, à mener systématiquement des enquêtes sur les déclarations relevant du discours de haine, et, le cas échéant, à en poursuivre les auteurs.

66. Le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à intensifier leurs efforts de façon significative pour sensibiliser la police, les procureurs et le corps judiciaire à l'importance d'enquêter sur les crimes de haine visant des membres de minorités nationales, de poursuivre les auteurs de tels actes et de veiller à ce que les effectifs des forces de police reflètent correctement la diversité de la population dans la collectivité locale où elles opèrent, et ce, sur l'ensemble du territoire de la République de Serbie.

Article 8 de la Convention-cadre

Droit de manifester sa religion et de créer des institutions, organisations et associations

67. Comme dans son troisième Avis, le Comité consultatif ne peut que regretter que les recommandations qu'il avait précédemment émises n'aient toujours pas donné lieu à de quelconques modifications de la législation serbe. Des traitements différenciés continuent d'être appliqués à l'égard des organisations religieuses qui ne font pas partie des sept « Églises et communautés religieuses traditionnelles »⁷⁵, en particulier en ce qui concerne l'acquisition de la personnalité morale et le statut fiscal, comme l'avait déjà souligné la Commission de Venise en 2006⁷⁶.

⁷³ Cour européenne des droits de l'homme, *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, Série A n°298, paragraphe 35 ; voir également *Pavel Ivanov c. Russie*, requête n°35222/04, décision du 20 février 2007 ; *M'Bala M'Bala c. France*, requête n°25239/13, décision du 20 octobre 2015, paragraphe 40.

⁷⁴ Centre européen des droits des Roms, *Roma Tortured by Police in Belgrade After Reporting Stolen Car* (Des Roms torturés par la police à Belgrade après avoir signalé un vol de voiture), 16 mai 2017.

⁷⁵ Les « Églises et communautés religieuses traditionnelles » reconnues par la loi sont les suivantes : l'Église orthodoxe serbe, l'Église catholique romaine, l'Église évangélique slovaque, l'Église chrétienne réformée, l'Église chrétienne évangélique, la communauté religieuse islamique et la communauté religieuse juive.

⁷⁶ Voir également *European network of legal experts on gender equality and non-discrimination* (Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination), Rapports par pays – Anti-discrimination, Serbie, 2018, page 67.

68. Le Comité consultatif rappelle que, conformément à l'article 23 de la Convention-cadre, les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre, dans la mesure où ils ont leur pendant dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses Protocoles, seront entendus conformément à ces derniers. À l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme et de sa jurisprudence relative à l'article 9, le Comité consultatif considère qu'un État qui a octroyé à certaines communautés religieuses un statut spécifique assorti de privilèges spécifiques doit non seulement respecter son devoir de neutralité et d'impartialité, mais également veiller à ce que les autres groupes religieux aient la même opportunité de demander ce statut et que les critères établis soient appliqués de manière non discriminatoire⁷⁷. Par conséquent, il ne peut que recommander une nouvelle fois de réviser les règles applicables aux religions non traditionnelles concernant l'acquisition de la personnalité morale et le statut fiscal des groupes religieux correspondants.

69. Le Comité consultatif relève en outre que les représentants des communautés valaques ont engagé un dialogue constructif et pragmatique avec l'Église orthodoxe serbe en vue d'améliorer l'accès aux offices religieux dans la langue valaque. La situation a évolué de manière positive, mais, d'après ces représentants, des obstacles subsistent dans la pratique. Certains d'entre eux signalent également des tentatives, par l'Église orthodoxe roumaine, de nier publiquement le droit des Valaques à déterminer eux-mêmes leur minorité nationale et leur appartenance religieuse. Par ailleurs, le Comité consultatif croit comprendre de la part de ses interlocuteurs que les personnes appartenant à la minorité égyptienne ont des difficultés pour accéder aux lieux de culte.

Recommandation

70. Le Comité consultatif appelle une nouvelle fois les autorités à veiller à ce que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir des institutions, organisations ou associations religieuses soit effectivement garanti, en droit comme en pratique, y compris en s'assurant que les dispositions juridiques relatives aux communautés religieuses ne permettent pas la discrimination, en particulier à l'égard des communautés les moins importantes numériquement, et notamment en ce qui concerne l'acquisition de la personnalité morale ou le statut fiscal.

Article 9 de la Convention-cadre

Accès à la presse écrite et aux médias de radiodiffusion en langues minoritaires

71. À la suite de l'adoption, en 2014, de la loi sur l'information publique et les médias, un processus de privatisation de 76 médias de service public en Serbie, dont 44 émettaient dans des langues minoritaires, a été engagé. L'objectif déclaré de cette réforme était de diminuer les influences politique et économique sur les médias publics. Cette loi contient deux séries de

⁷⁷ Voir, entre autres, Cour européenne des droits de l'homme, *Molla Sali c. Grèce*, requête n°20452/14, paragraphe 155, 19 décembre 2018 ; *Izzettin Doğan et autres c. Turquie*, requête n°62649/10, paragraphe 164, 26 avril 2016. Voir également, *mutatis mutandis*, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, requête n°40825/98, paragraphe 92, 31 juillet 2008 ; *Savez crkava « Riječ života » et autres c. Croatie*, requête n°7798/08, paragraphe 85, 9 décembre 2010 ; *Ásatrúarfélagid c. Islande*, requête n°22897/08, paragraphe 34, 18 septembre 2012 ; et *The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints c. Royaume-Uni*, requête n°7552/09, paragraphe 34, 4 mars 2014.

dispositions visant à garantir la continuité de l'offre d'émissions dans des langues minoritaires : l'une fait obligation aux nouveaux propriétaires de conserver l'activité principale des médias concernés pendant une période de cinq ans, et l'autre, de maintenir le temps d'antenne réservé aux émissions dans les langues minoritaires tel qu'il était dans la grille de programmation au cours de l'année qui a précédé l'adoption de la loi. Le processus de privatisation a effectivement été lancé en 2015, malgré la forte opposition et les préoccupations publiques des représentants des minorités nationales, qui ont demandé à ce que les médias locaux et régionaux émettant dans des langues minoritaires soient exemptés de l'obligation de privatisation⁷⁸.

72. Il existe toujours un nombre significatif de médias émettant dans des langues minoritaires en Serbie, en particulier en Voïvodine. Le radiodiffuseur de service public restant, *Radio Television Vojvodina*, réserve deux de ses trois chaînes à des émissions dans des langues minoritaires, l'une d'elles étant entièrement consacrée à la langue hongroise. Tandis que le Rapport étatique indique qu'aucune entorse à l'obligation de continuité de diffusion des émissions dans les langues des minorités nationales n'a été constatée à l'issue du processus de privatisation⁷⁹, le Comité consultatif a été informé de la fermeture d'un nombre important de stations de radio et de médias écrits locaux. En l'absence d'un suivi ou d'un système de rapport complets par l'État⁸⁰ sur les émissions diffusées dans les langues minoritaires, il est difficile, pour le Comité consultatif, d'évaluer de façon cohérente et précise les répercussions de ce processus sur le volume et la qualité des informations accessibles aux personnes appartenant à des minorités nationales dans leur(s) langue(s). Plusieurs représentants des Conseils nationaux des minorités nationales se sont déclarés préoccupés par la diminution du nombre de médias dans les langues minoritaires. Ils ont fait part au Comité consultatif de l'importance des investissements qu'ils ont faits – et, parfois, qu'ils continuent de faire – et qui représentent, pour certains, une part significative de leur budget pour maintenir ou développer leurs propres médias et atténuer les effets du processus de privatisation.

73. Le Comité consultatif est également préoccupé par le fait que le financement continu et direct des médias par des organes exécutifs élus tels que les Conseils nationaux peut soulever des questions quant à l'indépendance éditoriale et politique de ces médias et affecter le pluralisme dans les médias des minorités – un point qu'il avait déjà souligné dans son troisième Avis. Il note à cet égard que malgré l'objectif initial de la loi de 2014, des observateurs internationaux continuent de signaler la dépendance des médias à l'égard du financement public, ce qui les expose donc au risque de l'influence politique, tant au niveau national que local⁸¹. Des associations de journalistes font également état de tendances négatives qui sapent l'indépendance éditoriale et qui sont dues au maintien de liens entre le monde politique et les médias. Le Comité consultatif reste en outre préoccupé par le fait que l'expiration du délai de cinq ans pendant lequel l'activité principale des médias nouvellement privatisés doit être

⁷⁸ South East European Media Observatory, Jovanka Matic et Dubravka Valić Nedeljković, *Monitoring the implementation of new media legislation in Serbia, Privatisation of minority language media in Serbia, liberation or disappearance?* (Suivi de la mise en œuvre de la nouvelle législation relative aux médias en Serbie : libération ou disparition ?), 2015.

⁷⁹ Rapport étatique, Section III.11.

⁸⁰ Rapport étatique, Section IV.6 : Le processus de privatisation s'étant achevé récemment, il est trop tôt pour prendre la pleine mesure de son impact sur la situation des médias émettant dans les langues minoritaires.

⁸¹ Reporters sans frontières et *Balkans Investigative Reporting Network Serbia*, *Media Ownership Monitor Serbia*, (Observateur de l'appartenance des médias en Serbie), novembre 2017.

maintenue pourrait constituer une échéance charnière pour les médias des minorités⁸². Il rappelle à cet égard l'importance du rôle joué par les médias tant écrits qu'audiovisuels pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'exercer leur droit à l'information. Il souligne également la nécessité d'adopter des mesures juridiques visant à préserver l'indépendance éditoriale et financière des médias des minorités sur le long terme et à garantir le pluralisme éditorial.

74. Le Comité consultatif relève que le Rapport étatique décrit le système de financement des médias dans le détail. Tandis qu'il salue le montant des fonds alloués aux médias des minorités, il regrette que ce soutien ne s'accompagne pas d'un suivi et d'un examen systématiques de ces médias, notamment sur le plan qualitatif. Le Comité se félicite du fait que le Plan d'action pour la réalisation des droits des minorités nationales soit en grande partie axé sur l'accès à l'information et que le Fonds budgétaire pour les minorités nationales accordera la priorité aux médias. Il insiste néanmoins sur le fait que pour répondre aux besoins des personnes appartenant à des minorités, il est essentiel que ces politiques et mesures de financement reposent sur un bilan précis de la situation des médias des minorités dans le pays. Ayant été informé de l'élaboration en cours d'une nouvelle stratégie sur les médias, le Comité consultatif souligne l'importance, dans ce processus, de consulter non seulement les représentants des minorités nationales, en tenant compte de la diversité des opinions politiques présentes au sein de chaque communauté, mais aussi des experts du domaine des médias et des chercheurs indépendants.

Recommandations

75. Le Comité consultatif appelle les autorités à suivre de près les répercussions du processus de privatisation sur les médias des minorités et à commander une étude approfondie et indépendante sur la question. Il les appelle également à prendre les mesures nécessaires pour garantir l'indépendance éditoriale des médias minoritaires privés et publics, notamment ceux détenus par des représentants politiques des minorités nationales.

76. Dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle stratégie sur les médias, le Comité consultatif appelle les autorités à examiner les médias des minorités sous l'angle non seulement quantitatif, mais aussi qualitatif, et, dans ce contexte, à consulter les représentants des minorités nationales, en tenant compte de la diversité des opinions présentes au sein de chaque communauté, ainsi que des experts du domaine des médias et des chercheurs indépendants.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités

77. La loi sur les agents des provinces autonomes et des collectivités locales a été adoptée en 2016 ; elle a été suivie d'un ensemble de règlements visant, entre autres, à garantir que la composition nationale de la population soit reflétée au sein de l'administration locale (voir la

⁸² Association des journalistes indépendants de Serbie (Snežana Trpevska & Igor Micevski), *Indicators on the Level of Media Freedom and Journalists' Safety in the Western Balkans, Comparative Analysis 2018* (Indicateurs du niveau de liberté des médias et de sécurité des journalistes dans les Balkans occidentaux, Analyse comparative 2018), décembre 2018, p. 35.

section relative à l'article 15)⁸³. Le Comité consultatif a également été informé par ses interlocuteurs de bonnes pratiques déjà mises en œuvre au niveau local, telles que la conception de formulaires administratifs bilingues (en serbe et en bulgare) à Bosilegrad et Dimitrovgrad ou des améliorations liées au recours à des interprètes et des traducteurs en langue bosniaque dans les tribunaux de Novi Pazar et Prijepolje. Le Comité consultatif se félicite de ces initiatives et espère qu'elles ne constituent que les premières étapes d'un renforcement de l'utilisation des langues minoritaires au niveau local dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle des personnes appartenant à des minorités nationales.

78. Le Comité consultatif note cependant que le gel des embauches dans les administrations au niveau central et local, instauré il y a plusieurs années maintenant, est devenu un obstacle important au recrutement de locuteurs de langues minoritaires. Il regrette le manque persistant de données complètes pour évaluer la pertinence et l'efficacité des mesures prises, et en particulier pour déterminer le pourcentage de locuteurs de langues minoritaires parmi les agents des administrations des provinces autonomes ou des collectivités locales. Le Comité relève également que l'on ne dispose pas de données ni de rapports émanant des autorités sur le taux d'emploi des personnes appartenant à des minorités nationales ou des locuteurs de langues minoritaires au sein de l'administration centrale, y compris dans les services ayant des représentations au niveau local, tels que les impôts, le cadastre ou le contrôle des frontières. Le Comité consultatif croit comprendre de la part de ses interlocuteurs, en particulier ceux du centre et du sud de la Serbie, qu'ils rencontrent des difficultés pour accéder aux services administratifs publics dans leur langue minoritaire, y compris dans les antennes locales. À cet égard, les associations qui promeuvent l'utilisation du valaque ont déclaré qu'un soutien supplémentaire était nécessaire pour finaliser le processus de normalisation de cette langue. L'amélioration de la représentation des minorités au sein de l'administration centrale est considérée comme essentielle pour remédier à ces problèmes structurels (voir article 15) étant donné que la sous-représentation réduit les possibilités pour les locuteurs de langues minoritaires d'utiliser leur langue dans les contacts avec les agents publics. Le Comité consultatif a également été informé par les représentants des Conseils des minorités nationales que, trop souvent, les personnes appartenant à des minorités nationales n'ont pas connaissance de leur droit d'utiliser leur langue minoritaire dans leurs relations avec l'administration locale, mais aussi centrale, et que lorsqu'elles en ont connaissance, elles se voient opposer des obstacles, tels que des délais, pour bénéficier concrètement des services publics qu'elles sollicitent. Ces délais ont un effet dissuasif sur les personnes concernées, qui préfèrent alors utiliser la langue serbe pour accéder effectivement à ces services.

79. Le Comité consultatif apprécie et salue la précision apportée dans le Rapport étatique concernant le fait que le seuil de 15% de personnes appartenant à une minorité nationale à partir duquel une collectivité locale doit introduire l'utilisation officielle de la langue et de l'alphabet de cette minorité est un seuil obligatoire et n'empêche pas l'adoption d'une telle mesure en-dessous de ce dernier. Les amendements apportés en 2018 à la loi sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales précisent encore que l'utilisation officielle de la langue minoritaire en question est effective sur l'ensemble du territoire de la collectivité locale concernée. D'après le Rapport étatique, 26 collectivités locales ont introduit l'utilisation officielle d'une langue minoritaire (et, parfois, de plusieurs langues minoritaires) malgré le fait que les

⁸³ Rapport étatique, Section III.12.

minorités concernées représentent moins de 15% de la population⁸⁴. Le Comité consultatif reste cependant préoccupé par des allégations selon lesquelles certaines collectivités locales où les exigences légales sont satisfaites ne reconnaissent toujours pas cet état de fait dans leur Statut, empêchant ainsi l'utilisation officielle effective de la ou des langue(s) minoritaire(s) concernée(s).

80. Le Comité consultatif regrette également que le Rapport étatique ne dise rien sur le niveau d'informations fournies dans les langues minoritaires dans le cadre des procédures pénales, conformément à l'article 10.3 de la Convention-cadre.

Recommandations

81. Le Comité consultatif appelle les autorités à commander une étude pour évaluer le niveau de mise en œuvre des dispositions juridiques relatives à l'utilisation officielle des langues minoritaires, et à veiller à l'utilisation officielle effective des langues minoritaires dans toutes les communes où les exigences légales sont satisfaites.

82. Le Comité consultatif appelle également les autorités à redoubler d'efforts, dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle des personnes appartenant à des minorités nationales, pour collecter des données sur le nombre de langues minoritaires parlées par les agents publics dans les administrations, que ce soit au niveau central, provincial ou local, et, à la lumière de ces données, à prendre les mesures nécessaires, y compris la mise en place de formations adéquates à l'intention des personnes appartenant aux minorités nationales concernées, pour faire en sorte que le nombre de locuteurs dans ces administrations corresponde au plus près au pourcentage de la population parlant des langues minoritaires.

83. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à intensifier leurs efforts pour informer toutes les personnes appartenant à des minorités nationales dans les régions concernées qu'elles sont le droit d'utiliser leur langue minoritaire dans leurs rapports avec l'administration, que ce soit au niveau central, provincial ou local.

Article 11 de la Convention-cadre

Noms et prénoms, indications topographiques et autres enseignes et inscriptions⁸⁵

84. Le Comité consultatif note avec satisfaction que l'enregistrement de noms dans des langues minoritaires est possible sur l'ensemble du territoire de la Serbie et qu'il ne pose pas de problème dans la pratique. Il regrette cependant que les instructions émises par le ministère de l'Administration publique et des Collectivités locales pour garantir que les formulaires relatifs aux extraits d'actes d'état civil soient établis sous forme bilingue n'aient été adressées qu'aux autorités locales des collectivités au sein desquelles des langues minoritaires sont d'usage

⁸⁴ Rapport étatique, Section IV.7

⁸⁵ Le Comité consultatif relève qu'en 2018, le Comité d'experts sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (COMEX) a examiné ce point en profondeur dans le cadre de l'élaboration de son quatrième rapport sur la Serbie. Il renvoie aux constats détaillés et aux recommandations figurant dans le rapport du COMEX.

officiel. Le Comité consultatif rappelle à cet égard que le champ d'application des dispositions de l'article 11.1 et 11.2 de la Convention-cadre ne fait l'objet d'aucune limitation territoriale.

85. Comme il l'a souligné dans son dernier Avis, le Comité consultatif est convaincu que la loi sur l'utilisation officielle des langues et des alphabets et la loi sur les Conseils nationaux des minorités nationales prévoient les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre et le respect des dispositions de l'article 11 relatives aux enseignes et inscriptions. Le Comité consultatif note cependant que la mise en œuvre de ces dispositions est liée à la reconnaissance de l'utilisation officielle de la/des langue(s) minoritaire(s) concernée(s) par les collectivités locales accueillant des locuteurs de ces langues. Par conséquent, il est possible qu'elles ne soient pas respectées dans les collectivités qui ne reconnaissent pas l'utilisation officielle des langues minoritaires dans leur Statut, même si les exigences légales sont satisfaites (voir la section consacrée à l'article 10). Le Comité consultatif rappelle à cet égard l'importance de promouvoir le multilinguisme sur les enseignes et dans les inscriptions : c'est là un moyen de véhiculer le message d'un partage harmonieux du territoire entre différents groupes de population. Le Comité consultatif a également été informé que les enseignes ou inscriptions multilingues sont parfois retirées en raison de travaux de rénovation dans les bâtiments publics ou privés et qu'elles ne sont pas toujours remises en place par la suite. Le Comité consultatif note cependant avec satisfaction qu'à la fin de l'année 2018, le ministère de l'Administration et des Collectivités locales a envoyé une lettre aux villes et administrations municipales pour attirer leur attention sur leur obligation de respecter les dispositions légales susmentionnées⁸⁶.

Recommandations

86. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que les extraits d'actes d'état civil puissent être établis sous forme bilingue ou multilingue sur l'ensemble du territoire de la Serbie lorsque les registres contiennent des données en langue serbe et dans une ou plusieurs langue(s) minoritaire(s).

87. Le Comité consultatif appelle une nouvelle fois les autorités à prendre les mesures nécessaires pour garantir que toutes les collectivités locales au sein desquelles une ou plusieurs langue(s) minoritaire(s) est/sont officiellement utilisée(s) respectent leur obligation d'afficher les indications topographiques dans la ou les langue(s) minoritaire(s) pertinente(s).

Article 12 de la Convention-cadre

Promotion d'une perspective multiculturelle et interculturelle dans l'éducation

88. Le Comité consultatif note d'emblée que le Rapport étatique ne contient que des informations très limitées sur les mesures prises dans les domaines de l'éducation et de la recherche pour favoriser l'apprentissage de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion des minorités nationales, y compris par la majorité, ou sur les mesures visant à faciliter les contacts entre les élèves et les enseignants appartenant à différentes communautés. Il salue l'élaboration de matériels pédagogiques relatifs aux langues minoritaires contenant des « éléments culturels » d'une minorité spécifique ; il note cependant que ces langues sont

⁸⁶ Contribution du ministère de l'Administration publique et des Collectivités locales adressée au Secrétariat de la Convention-cadre en mars 2019.

essentiellement enseignées dans le cadre de matières optionnelles choisies par les élèves souhaitant apprendre leur propre langue minoritaire (voir la section consacrée à l'article 14), et non par ceux qui sont issus de la majorité.

89. Au cours de sa visite en Serbie, le Comité consultatif a constaté que les contacts entre les élèves appartenant à différentes minorités nationales n'étaient pas considérés comme importants, ni particulièrement encouragés au sein du système éducatif, compte tenu de la façon dont il est organisé. Le Comité a en outre constaté que les membres de certaines minorités nationales percevaient l'éducation bilingue comme une source potentielle d'assimilation, ce qui, de son point de vue, pourrait expliquer le peu de contacts entre les élèves issus de groupes différents.

90. La position de principe du Comité consultatif a toujours été de dire que tous les aspects et éléments de l'éducation devraient assurer « un climat de tolérance et de dialogue »⁸⁷. Les autorités doivent donc trouver un moyen d'organiser le système éducatif de manière à permettre une interaction entre les personnes appartenant aux différents groupes afin de garantir la compréhension mutuelle et la tolérance, tout en veillant au maintien et au bon développement des éléments identitaires des membres de ces groupes. Au fil des ans, le Comité consultatif a identifié plusieurs méthodes pour ce faire⁸⁸. Il salue, dans ce contexte, les initiatives soutenues par la Fondation Pestalozzi dans la vallée de Preševo qui visent à réunir des élèves issus de différents groupes, en particulier des Albanais et des Serbes, et à les faire participer ensemble à des manifestations culturelles ou sportives.

91. Le Comité consultatif réaffirme son point de vue selon lequel les langues forment un continuum dont les frontières exactes, tant linguistiques que géographiques, sont et resteront fluides et changeantes. Dans le contexte actuel de la mondialisation et d'interaction accrue, le multilinguisme est un facteur de développement fonctionnel, cognitif et émotionnel. La Convention-cadre présuppose (par l'application combinée de l'article 12(1) et de l'article 14) l'encouragement et le soutien au bilinguisme⁸⁹, tout en identifiant des méthodes possibles à cet égard⁹⁰.

92. En plus d'un enseignement dans les/des langues minoritaires, le programme scolaire obligatoire devrait également prévoir la transmission d'informations sur l'histoire et la contribution des minorités au patrimoine culturel et à la société de l'État partie. Cet enseignement ne devrait pas être limité aux régions d'implantation traditionnelle des minorités nationales ; au contraire, il convient de promouvoir la connaissance et le respect de la diversité linguistique de la société dès le plus jeune âge sur l'ensemble du territoire national⁹¹. Des informations adéquates sur la composition de la société, notamment sur les minorités nationales et autres, doivent figurer dans les programmes scolaires publics, les manuels scolaires et les

⁸⁷ Rapport explicatif, paragraphe 71.

⁸⁸ ACFC, Commentaire thématique n°1, « Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », Section 2.1.2, mars 2006.

⁸⁹ ACFC, Commentaire thématique n°1, Section 2.1.2, mars 2006.

⁹⁰ L'expression « éducation bilingue » devrait sans doute être réservée aux écoles qui s'efforcent de donner le même poids aux deux langues (la langue minoritaire et la langue majoritaire), tant dans les programmes que dans les différentes classes, en veillant à ce que ces dernières soient constituées, autant que possible, d'élèves et d'enseignants appartenant aux différents groupes. Voir ACFC Commentaire thématique n°1, « Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », Section 2.1.2, mars 2006.

⁹¹ Commentaire thématique n°3, « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre », adopté le 24 mai 2012, paragraphe 82.

matériels pédagogiques utilisés dans tous les établissements scolaires sur l'ensemble du territoire des États parties, non seulement afin de promouvoir la compréhension interculturelle et le respect entre tous les élèves, mais aussi pour valoriser les personnes appartenant à des groupes numériquement moins importants ou défavorisés et leur faire prendre conscience de leur identité⁹².

93. Le Comité consultatif considère par conséquent qu'il est important que les autorités continuent de concevoir un système éducatif qui garantirait les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales et qu'elles promeuvent l'intégration d'une dimension multiculturelle, multilingue et interculturelle dans l'éducation. Le Comité consultatif se félicite, à cet égard, des initiatives en faveur de l'éducation bilingue en serbe et en bulgare mises en œuvre à Dimitrovgrad au niveau de l'école primaire.

Recommandations

94. Le Comité consultatif exhorte les autorités à redoubler d'efforts pour promouvoir l'intégration d'une perspective multiculturelle et interculturelle dans l'éducation, notamment en mettant en place dès que possible, et au plus tard avant la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique, des programmes d'échanges entre les communautés, et ce, à tous les niveaux de l'éducation.

95. Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir dans les meilleurs délais et, au plus tard, avant la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique, que par le biais d'un processus axé sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, les programmes scolaires et les matériels pédagogiques d'histoire promeuvent le respect de tous les groupes dans la société et transmettent de nombreuses connaissances sur les minorités en tant que membres à part entière de la société serbe. Le Comité consultatif invite également les autorités à s'assurer que l'adoption de perspectives multiples soit encouragée dans la recherche historique et contemporaine.

96. Le Comité consultatif invite les autorités à promouvoir, en consultation avec les représentants des minorités nationales concernées, des modèles possibles pour une éducation bilingue ou multilingue.

Accès des Roms à l'éducation

97. S'agissant de l'accès à l'éducation, la situation générale des enfants roms, telle que décrite dans la Stratégie en faveur des Roms⁹³, reste un grave problème dont les autorités ont bien conscience (voir la section consacrée à l'article 4). Des efforts sont indéniablement déployés pour remédier à cette situation très difficile⁹⁴. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné la nécessité d'améliorer l'accès à l'éducation préscolaire et le taux de fréquentation des établissements correspondants en tant que moyen déterminant pour améliorer la situation générale des élèves roms. Le Comité consultatif salue le fait que ce dernier ait été clairement défini comme une priorité dans le cadre de la Stratégie en faveur des Roms. Il note cependant qu'au niveau de l'éducation préscolaire (qui concerne les enfants âgés de 3 à 6 ans), le taux de

⁹² Commentaire thématique n°4, paragraphe 59.

⁹³ Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms dans la République de Serbie 2016-2025.

⁹⁴ Rapport étatique, Section IV.9.

scolarisation est faible (17% des enfants de cette classe d'âge, contre 41% des enfants chez la population non rom vivant à proximité) et qu'il a en outre diminué entre 2011 et 2017⁹⁵. Au niveau de l'éducation obligatoire (de 7 à 15 ans), le taux de scolarisation des Roms est en hausse (84% en 2017, contre 80% en 2011), mais un écart subsiste avec la population non rom voisine (96%), et il se creuse au fur que l'on progresse dans les années (seuls 62% des Roms parviennent au terme de l'éducation obligatoire, contre 94% des non roms), devenant particulièrement visible au niveau du deuxième cycle du secondaire, 14% des Roms achevant leurs études, contre 84% de leurs voisins non roms. Le taux d'achèvement des études au niveau de l'enseignement supérieur reste très faible chez la population rom (1%, contre 21% chez la population non rom voisine). Les représentants de parents roms signalent également que les frais de scolarité, ainsi que le coût des manuels et des repas à la cantine, entravent souvent l'accès à l'éducation pour les élèves roms. Il convient, par ailleurs, de noter les rapports positifs sur l'implication des assistants pédagogiques au niveau local. Ceux-ci continuent néanmoins d'être confrontés à des conditions d'embauches précaires.

98. Le Comité consultatif regrette que des cas de ségrégation d'enfants roms dans les écoles continuent d'être signalés⁹⁶. La pratique consistant à séparer ces enfants des autres élèves est discriminatoire et clairement contraire aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe⁹⁷. D'après des rapports émanant de la société civile, le problème des mariages précoces et forcés, n'est, lui non plus, toujours pas traité de façon suffisante ni adéquate, ce qui entrave encore davantage l'accès à l'éducation pour les élèves concernés⁹⁸.

Recommandations

99. Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier leurs efforts pour éliminer toutes les formes de ségrégation des enfants roms et pour les inclure dans l'éducation générale. La situation devrait être surveillée de près à tous les niveaux afin d'éviter toute ségrégation fondée sur l'appartenance ethnique.

100. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour lutter contre l'absentéisme scolaire et le décrochage précoce chez les enfants roms. Dans cette optique, il convient notamment de recourir plus largement et de façon plus pérenne à des assistants scolaires qui soient à même d'aider les enfants roms et leur famille dans leurs rapports avec le système éducatif et de faciliter leur intégration.

Article 14 de la Convention-cadre

⁹⁵ Programme des Nations Unies pour le développement, Banque mondiale et Commission européenne, *Regional Roma Survey 2017* (étude régionale sur les Roms 2017), Fiche pays « Roma at a glance » (Aperçu sur les Roms), avril 2018.

⁹⁶ Centre européen des droits des Roms, *Romani children segregated in Serbian kindergarten* (Des enfants roms victimes de ségrégation dans des jardins d'enfants en Serbie), septembre 2016.

⁹⁷ Recommandation CM/Rec(2009)4 du Comité des Ministres aux États membres sur l'éducation des Roms et des Gens du voyage en Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 17 juin 2009 à la 1061^e réunion des Délégués des Ministres.

⁹⁸ Praxis, League of Roma SKRUG, Institute on Statelessness and Inclusion, Réseau européen sur l'apatridie et Centre européen des droits des Roms, Rapport alternatif conjoint soumis à la 94^e session du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale concernant les 2^e et 3^e rapports de la Serbie, octobre 2017.

Enseignement dans les/des langues minoritaires, y compris les supports pédagogiques⁹⁹

101. En vertu de modifications récentes aux dispositions de l'article 14 de la loi sur les Conseils nationaux des minorités nationales, les compétences de ces derniers en matière d'éducation ont été renforcées. Leur consentement est désormais nécessaire avant l'approbation de tout support pédagogique dans les et des langues minoritaires par le ministère de l'Éducation¹⁰⁰. D'importants efforts ont été consentis dans la pratique en ce qui concerne la publication de manuels. Les représentants des minorités regrettent cependant qu'un décalage d'un an subsiste entre la modification du programme national et la révision des manuels dans les langues minoritaires. La situation relative aux manuels en langue albanaise reste une regrettable exception. Des consultations constructives entre les autorités serbes et albanaises ont néanmoins eu lieu récemment afin de tenter de faire avancer les choses en la matière. Le Comité consultatif salue les initiatives prises et espère qu'elles déboucheront sur des résultats concrets prochainement.

102. L'éducation dans les langues minoritaires est proposée pour les langues suivantes : albanais, bosniaque, bulgare, croate, hongrois, roumain, ruthène et slovaque – à condition, pour chaque langue, qu'un minimum de 15 élèves inscrits en première année d'enseignement obligatoire demandent à bénéficier d'un tel enseignement. En deçà de ce seuil, l'ouverture d'une classe de langue minoritaire est soumise à l'approbation du ministère de l'Éducation. Dans la pratique, au moment de l'élaboration du Rapport étatique, 575 dérogations avaient été accordées à un total de 119 établissements scolaires dans l'ensemble du pays¹⁰¹.

103. Les élèves scolarisés dans l'une quelconque de ces langues doivent obligatoirement suivre un enseignement en langue serbe pendant deux heures par semaine, tant au niveau de l'enseignement élémentaire que de l'enseignement secondaire. À cet égard, le Comité consultatif a été informé par des enseignants de langues minoritaires qu'un nombre significatif d'élèves achevaient leurs études avec un niveau de serbe insuffisant, ce qui pose divers problèmes pour l'accès à l'enseignement supérieur ou au marché du travail. Le Comité consultatif tient également à souligner qu'il est difficile d'instaurer des relations entre les différents groupes présents en Serbie si ceux-ci n'ont pas de langue commune pour communiquer (voir les sections relatives aux articles 6 et 12)¹⁰². Il rappelle qu'il est tout aussi important, comme souligné à l'article 14(3) de la Convention-cadre, que les personnes appartenant à des minorités nationales acquièrent une bonne connaissance de la langue nationale, faute de quoi leurs chances de participer effectivement à la vie publique et de s'intégrer risquent de se trouver considérablement réduites, ce qui affaiblirait la cohésion sociale de façon générale¹⁰³.

104. Le bunjevac, le macédonien, le romani, le tchèque, l'ukrainien et le valaque sont aussi enseignés « avec des éléments de culture nationale » pendant deux heures par semaine. Cependant, les langues minoritaires, y compris celles qui sont proposées en tant que langues

⁹⁹ Le Comité consultatif note qu'en 2018, le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (COMEX) a eu l'occasion de procéder à un examen détaillé de ce texte dans le cadre de l'élaboration de son quatrième rapport sur la Serbie et renvoie aux conclusions et recommandations détaillées du COMEX à ce sujet.

¹⁰⁰ En l'absence de réponse sous un délai de 30 jours, le consentement est réputé avoir été donné.

¹⁰¹ Rapport étatique, Section IV.10.

¹⁰² OSCE, *Integration starts with a common language - Enhancing state language proficiency of national minority students in Serbia (L'intégration commence par une langue commune – Renforcer les compétences des élèves issus de minorités nationales dans la langue nationale en Serbie)*, 11 septembre 2017.

¹⁰³ Commentaire thématique n°3, paragraphe 72.

d’instruction (albanais, bosniaque, bulgare, croate, hongrois, roumain, ruthène et slovaque), ne sont généralement pas proposées dans les formations techniques ou professionnelles, ni dans l’éducation des adultes.

Recommandations

105. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre les mesures nécessaires pour supprimer le décalage d’un an entre la révision du programme scolaire national et la publication de la version révisée des matériels rédigés dans les langues minoritaires. Il les appelle également à trouver une solution appropriée au problème des matériels en langue albanaise, qui puisse être rapidement mise en œuvre.

106. Le Comité consultatif encourage les autorités à améliorer la disponibilité et la qualité de l’enseignement de la langue nationale, en particulier lorsqu’elle est enseignée en tant que langue seconde, en adoptant une approche équilibrée qui prévoit parallèlement des mesures garantissant la protection et la promotion des langues minoritaires.

Article 15 de la Convention--cadre

Cadre institutionnel de la participation des minorités nationales à la prise de décision

107. Entre novembre 2015 et juin 2018, les autorités ont poursuivi leurs efforts en vue de réviser la loi sur les Conseils nationaux des minorités nationales. Des consultations ont eu lieu, mais plusieurs représentants des Conseils nationaux ont critiqué leur organisation, dénonçant en particulier son manque d’inclusivité, ainsi que le potentiel niveau d’influence politique sur le processus. La loi telle qu’amendée a été adoptée le 29 juin 2018. Les opinions des représentants des minorités nationales sur cette dernière divergent, certains considérant que le cadre juridique a consolidé et précisé leurs pouvoirs, et d’autres, qu’ils ont perdu une partie de leur capacité décisionnelle. Les interlocuteurs du Comité consultatif estiment également que certaines incohérences subsistent entre la loi amendée et les autres lois sectorielles (sur l’éducation, la culture, les médias et l’utilisation officielle de la langue et de l’alphabet minoritaires) et qu’une analyse complète devrait être effectuée pour aligner davantage ces textes.

108. Les amendements à la loi visaient en particulier à préciser les pouvoirs des Conseils nationaux, à renforcer leur position institutionnelle, à réduire la politisation excessive en définissant les incompatibilités de fonctions entre la qualité de membre d’un Conseil national et l’exercice de hautes responsabilités politiques, ainsi qu’à renforcer la coopération entre les Conseils nationaux et les organes de l’État, et entre les Conseils nationaux eux-mêmes. D’importants efforts ont été consentis pour mettre à jour les listes électorales spéciales avant les élections des Conseils nationaux organisées en novembre 2018. Des agents des collectivités locales ont été formés à cet égard, en particulier pour éviter les interférences avec le processus d’inscription. La campagne électorale a été lancée en août 2018 et diffusée par le biais d’une vidéo¹⁰⁴ réalisée par le ministère de l’Administration publique et des Collectivités locales. Le nombre général d’électeurs inscrits a augmenté, ce dont il convient de se féliciter. Les élections se sont tenues le 4 novembre 2018, sous la supervision de la Commission électorale de la

¹⁰⁴ Cette vidéo a été diffusée 670 fois à la télévision et visionnée 17 550 fois sur des sites internet et 68 000 fois sur les réseaux sociaux ; elle a également été diffusée sur 4 stations de radio et 2 sites d’information locaux.

République¹⁰⁵. Le Comité consultatif fait cependant observer qu'aucun suivi particulier n'a été assuré pendant la campagne et qu'il n'est donc pas en mesure d'en évaluer la qualité de manière approfondie, ni la mesure dans laquelle elle a traité de questions présentant un intérêt pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

109. Le Comité consultatif rappelle que la consultation des personnes appartenant à des minorités nationales est particulièrement importante dans les pays dépourvus de dispositions permettant la participation de ces personnes au parlement et à d'autres organes élus. Toutefois, elle ne constitue pas en elle-même un mécanisme suffisant pour garantir la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales¹⁰⁶. La représentativité des organes consultatifs dépend également des organisations des minorités et de leurs procédures de nomination. Lorsqu'un mécanisme consultatif spécifique pour une minorité donnée est créé, il convient de veiller à la diversité au sein de ce groupe. Les États Parties sont incités à réviser périodiquement leurs procédures de nomination afin d'avoir l'assurance que les organes concernés sont aussi inclusifs que possible, qu'ils préservent leur indépendance à l'égard des gouvernements et qu'ils représentent véritablement l'éventail complet des points de vue des personnes appartenant à des minorités nationales¹⁰⁷.

110. S'agissant des récents amendements à la loi sur les Conseils nationaux des minorités nationales, le Comité consultatif rappelle qu'il est particulièrement important d'organiser des processus de consultation avec les représentants des minorités nationales lorsqu'il s'agit d'amender les lois relatives à leurs organes représentatifs. Il note à cet égard que certains des Conseils des minorités nationales ont estimé que les consultations tenues dans ce cas précis n'ont pas été totalement efficaces. Au vu du caractère récent des changements apportés à la loi, le Comité consultatif considère également qu'il est important que les autorités procèdent à un examen périodique des procédures de nomination pour évaluer le caractère inclusif et l'indépendance des Conseils nationaux, et pour s'assurer qu'ils reflètent véritablement la diversité des points de vue des personnes appartenant aux minorités nationales concernées. Dans ce contexte, il conviendrait de faire appel à des experts indépendants, y compris en matière de relations interethniques et de dialogue interculturel. Le Comité consultatif souligne également le point de vue de chercheurs indépendants selon lequel les Conseils des minorités nationales pourraient être plus efficaces si leur fonctionnement et élections étaient décentralisés. En effet, il est particulièrement préoccupé par le fait qu'en raison de la nature centralisée du système électoral des Conseils nationaux, il est difficile de garantir le respect, dans la pratique, des droits des personnes appartenant aux minorités nationales qui ne vivent pas dans des régions d'implantation traditionnelle (telles que les grandes villes, dont Belgrade), mais aussi des personnes appartenant à des minorités nationales dispersées sur diverses communes (les Roms, par exemple) ou de celles qui sont membres de minorités numériquement moins importantes. Par conséquent, le Comité consultatif encourage les autorités à envisager d'autres systèmes, y compris des administrations autonomes locales de minorités. En ce qui concerne les récentes élections, le Comité consultatif a également été informé que, dans le cas des Conseils des minorités ashkali et grecque, la transition politique a été entravée par le fait que la majorité

¹⁰⁵ Le taux de participation générale était de 44,6% pour les 18 Conseils nationaux élus au suffrage direct, avec plus 50% de participation pour les Conseils nationaux bosniaque, bulgare, valaque, égyptien, ruthène et tchèque. Le taux général de représentation des femmes élues s'élève à 39% (il va de 31,5% au sein du Conseil national bulgare à 53% au sein du Conseil national slovène).

¹⁰⁶ ACFC, Commentaire thématique n°2, paragraphes 106-107.

¹⁰⁷ ACFC, Commentaire thématique n°2, paragraphes 110-111.

élue n'a pas pu accéder aux comptes bancaires du Conseil national en raison du refus de la majorité sortante de lui en donner l'accès.

111. Outre les structures nationales, les organes consultatifs régionaux et locaux se sont parfois avérés être des mécanismes efficaces pour faire participer les personnes appartenant à des minorités nationales aux processus décisionnels, notamment dans les domaines de compétence où les pouvoirs décisionnels ont été décentralisés. Il est important, dans de tels contextes, que les autorités locales et régionales associent régulièrement ces organes consultatifs à la prise de décision lorsqu'il s'agit de questions liées aux minorités¹⁰⁸. Les autorités locales, en particulier les communes, devraient concevoir et mettre en œuvre de nouvelles manières de représenter et de faire effectivement participer les personnes appartenant à des minorités nationales au processus décisionnel¹⁰⁹ dans toutes leurs régions d'implantation traditionnelle ou substantielle, y compris les grandes villes. Parallèlement, le Comité consultatif continue de penser qu'il convient de rendre les Conseils des relations interethniques opérationnels dans toutes les collectivités locales multiethniques (voir la section concernant l'article 6). Néanmoins, il serait bon de préciser leurs compétences et, éventuellement, de les renforcer, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'information¹¹⁰.

112. La participation des Roms au processus décisionnel à l'échelon local peut également jouer un rôle important aux fins de leur intégration. À Kostolac, les autorités locales ont déclaré au Comité consultatif que selon elles, s'agissant des Roms, le principal résultat obtenu dans le cadre du cycle de suivi est l'augmentation du niveau de consultation et de participation de cette minorité dans l'élaboration des politiques locales. Le Comité consultatif salue ces initiatives mais insiste fermement sur la nécessité de garantir leur pérennité en les axant davantage sur le long terme. Il a cependant été constaté que la participation des Roms variait considérablement d'une commune à l'autre et qu'elle était encore loin de concerner tous les domaines de la vie locale. Des rapports soulignent par exemple le faible niveau de représentation des parents roms dans les conseils des parents d'élèves au sein des établissements scolaires, y compris ceux où les enfants roms représentent une importante partie des élèves¹¹¹.

113. Le Comité consultatif note en outre que si l'article 2 de la loi sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales ne définit pas précisément ce qui est considéré comme « suffisamment représentatif sur le plan numérique » (voir article 3), l'article 44 de la loi sur les Conseils nationaux des minorités nationales subordonne l'ouverture d'une liste électorale spéciale pour une minorité nationale à la soumission d'une demande émanant d'au moins 5% des adultes se définissant comme membres d'une minorité donnée selon les résultats du dernier recensement, ce chiffre ne devant pas être inférieur à 300. Même s'il n'est pas fait mention d'une telle procédure dans le Rapport étatique, le Comité consultatif a été informé que les personnes appartenant à la minorité aroumaine ont soumis une demande d'ouverture d'une liste électorale spéciale au ministère de la Justice en 2012 en vue d'élire leur Conseil national. Dans le cadre du recensement de la population effectué en Serbie en 2011, 243 personnes s'étaient identifiées

¹⁰⁸ ACFC, Commentaire thématique n°2, paragraphes 114-115.

¹⁰⁹ Voir article 20, paragraphe 1.10, de la loi sur l'autonomie locale.

¹¹⁰ Voir, à cet égard, Ljubica Djordjević, *Local Bodies for Inter-ethnic Relations in the Western Balkan States : Still an empty Shell* (Organes locaux pour les relations interethniques dans les États des Balkans occidentaux : toujours une coquille vide), Centre européen pour les questions des minorités, Document de travail #106, novembre 2018.

¹¹¹ RTV Presevo, « *Roma have no representative in school boards* » (Les Roms ne sont pas représentés au sein des conseils scolaires), Portail internet *preshева.com*, 8 avril 2019.

comme Aroumaines. La demande a été rejetée par le ministère, cette décision ayant ensuite été annulée par un tribunal administratif. La Cour suprême de cassation a finalement validé la décision du ministère, en invoquant l'article 44 de la loi sur les Conseils nationaux des minorités nationales. Le Comité consultatif rappelle que l'importance numérique d'un groupe ne devrait pas être déterminante pour sa reconnaissance en tant que minorité et que les groupes moins importants sur le plan numérique ont souvent besoin d'un niveau de protection plus élevé pour pouvoir préserver une identité spécifique, comme c'est le cas pour les Aroumains.

Recommandations

114. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer le suivi de la mise en œuvre de la loi sur les Conseils nationaux des minorités nationales et à l'examiner périodiquement, en consultation avec les Conseils eux-mêmes ; elle les appelle également à commander une étude qualitative indépendante sur le fonctionnement des Conseils, qui consisterait notamment à évaluer leur caractère inclusif, leur indépendance et leur représentativité, ainsi que leur capacité à engager un dialogue interculturel et à renforcer leurs relations interethniques.

115. Le Comité consultatif appelle les autorités, en particulier au niveau local, à élaborer et à mettre en œuvre de nouvelles manières de représenter et de faire effectivement participer les personnes appartenant à des minorités nationales au processus décisionnel¹¹², dans toutes leurs régions d'implantation traditionnelle ou substantielle, y compris dans les grandes villes.

116. Le Comité consultatif encourage les autorités à redoubler d'efforts pour favoriser l'intégration politique des Roms au niveau national et local, notamment en les consultant systématiquement lors de l'élaboration de politiques et de la prise de décisions sur des questions susceptibles d'affecter leurs droits.

Représentation des minorités nationales dans les organes élus et participation aux affaires publiques

117. Dans ses Avis précédents, le Comité consultatif avait déjà souligné la qualité du cadre juridique visant à promouvoir la représentation des minorités nationales au sein des organes élus aux niveaux national, provincial et local¹¹³, notamment l'article 77 § 1 de la Constitution¹¹⁴ et l'article 81 § 2 de la loi sur l'élection des membres du parlement¹¹⁵.

118. D'après les autorités nationales, 68 partis politiques des minorités nationales sont inscrits au Registre des partis politiques. Actuellement, ces partis occupent **11 sièges** au sein du

¹¹² Voir article 20, paragraphe 1.10 de la loi sur l'Autonomie locale.

¹¹³ Troisième Avis du Comité consultatif sur la Serbie, adopté le 28 novembre 2013, paragraphe 177.

¹¹⁴ L'article 77 § 1 de la Constitution de la République de Serbie garantit le droit des « membres des minorités nationales (...) de prendre part à la gestion des affaires publiques et d'occuper un poste dans la fonction publique, sous les mêmes conditions que les autres citoyens. » L'article 4 § 5 de la loi récemment amendée sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales dispose en outre que « la République de Serbie doit instaurer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie politique, à la présence de représentants des minorités nationales au sein de l'Assemblée parlementaire et à la représentation proportionnelle des minorités nationales dans les assemblées des provinces autonomes et des collectivités locales (...). »

¹¹⁵ L'article 81 § 2 de la loi sur l'élection des membres du parlement dispose que « les partis politiques des minorités ethniques et les coalitions des partis politiques des minorités ethniques participeront à la répartition des mandats même lorsqu'elles auront obtenu moins de 5% du total des suffrages exprimés » (ce pourcentage représentant le seuil à partir duquel les autres partis politiques participent à la répartition des mandats).

parlement¹¹⁶, grâce à l'application du principe du « seuil naturel ». Quelque 10 autres membres du parlement déclarent appartenir à une minorité nationale sans toutefois être affilié à un parti de minorité. Certains chercheurs considèrent que le principe du « seuil naturel » ne profite qu'aux minorités homogènes les plus importantes dont les partis politiques ont des objectifs politiques convergents. Ces mêmes chercheurs soulignent que seul un parti de minorité a vu son nombre de sièges augmenter au sein du parlement depuis 2007, et que seulement deux autres ont remporté des sièges de temps en temps. Ce système ne bénéficie pas aux Roms, par exemple, en raison de la dispersion géographique et de l'hétérogénéité politique de cette communauté¹¹⁷.

119. Sur les 120 membres que compte l'Assemblée de la Province autonome de Voïvodine, 17 déclarent appartenir à une minorité nationale. D'après les données fournies par les autorités¹¹⁸, sur les 74 assemblées de collectivités locales multiethniques existantes, 48 comptent des représentants se déclarant membres d'une minorité nationale. Toutefois, les chiffres présentés ne permettent au Comité consultatif d'évaluer la proportion de ces représentants ni au sein de des assemblées en question, ni par rapport à la population totale dans les régions concernées. De plus, ils ne reflètent pas la répartition des genres au sein de ces institutions.

120. Le Comité consultatif a constaté au fil du temps que lorsque les lois électorales prévoient un quorum, l'impact potentiellement négatif de celui-ci sur la participation des minorités nationales au processus électoral doit être dûment pris en compte. Il est en général conseillé d'en mener un réexamen périodique afin de veiller à ce qu'elles traduisent convenablement l'évolution de la société et les besoins des personnes appartenant à des minorités nationales. Il est essentiel que les membres de telles minorités, y compris les moins importantes en nombre, soient consultées dans le processus d'élaboration de cette législation ou participent au suivi de sa mise en œuvre. Par ailleurs, les dispositions électorales visant à promouvoir une présence équilibrée des femmes dans les organes élus peuvent être élaborées de manière à influencer positivement sur la participation des femmes issues de minorités nationales aux affaires publiques¹¹⁹.

121. Tout en saluant l'approche du « seuil naturel » pour atténuer l'impact potentiellement négatif du quorum de 5% sur la représentation des minorités nationales au parlement, le Comité consultatif note que le système profite essentiellement à quelques-unes des minorités les plus importantes en nombre. Les critiques émises par les chercheurs viennent étayer la recommandation figurant dans l'Avis précédent du Comité consultatif qui invitait les autorités à procéder à un examen du système existant, en consultation avec les minorités nationales elles-mêmes, y compris les moins importantes en nombre, et à déterminer si l'approche adoptée ne pourrait pas être améliorée.

¹¹⁶ 6 sièges pour l'« Alliance des Hongrois de Voïvodine », 3 pour le « Parti de l'action démocratique de Sandžak » et 2 pour le « Parti pour l'action démocratique ».

¹¹⁷ Forum des relations interethniques, *Shadow report on the protection of national minority rights in the Republic of Serbia* (Rapport alternatif sur la protection des droits des minorités nationales en République de Serbie), p. 28, mai 2018 ; voir également OSCE ODHIR, *Third Status Report. Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, For Roma. With Roma* (Troisième Rapport statutaire, mise en œuvre du Plan d'action pour l'amélioration de la situation des Roms et des Sintés dans la région de l'OSCE, Pour les Roms et avec les Roms), 2018, pp. 40-56.

¹¹⁸ Rapport étatique, pp. 31-32.

¹¹⁹ ACFC, *Commentaire thématique n°2*, paragraphes 82 à 86.

Recommandation

122. Le Comité consultatif appelle les autorités à réexaminer les dispositions en vigueur concernant l'élection des membres du parlement et à consulter, dans le cadre de ce processus, les représentants de toutes les minorités nationales, y compris les moins importantes en nombre.

Représentation des minorités nationales dans l'administration publique

123. Le Comité consultatif a déjà évalué positivement les dispositions constitutionnelles et juridiques en vigueur qui visent à promouvoir une représentation adéquate des minorités nationales au sein de l'administration publique¹²⁰. Dans la pratique, quelques initiatives ont été prises en vue de l'inclusion de ces minorités au sein des services de police au niveau local dans certaines régions¹²¹ ; toutefois, en raison du manque de données ventilées par appartenance ethnique/nationalité montrant la représentation des minorités nationales au sein des forces de police, il est difficile d'affirmer que la situation s'est améliorée. Les autorités indiquent le nombre de stagiaires ayant fréquenté le Centre de formation initiale de la police entre 2011 et 2016, en précisant leur appartenance ethnique. Ces chiffres montrent que certaines classes du Centre de formation comptaient plusieurs stagiaires appartenant à des minorités nationales, ce qui s'explique essentiellement par la mise en œuvre, récemment, d'un programme d'intégration axé sur un groupe donné pendant une année ; toutefois, les autorités ne précisent pas si un niveau de représentation raisonnable au niveau local ou central a été atteint au sein de la Police, et elles n'expliquent pas non plus pourquoi, dans d'autres classes, le taux de représentation des minorités nationales était inférieur à 0,1%¹²².

124. Plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif se sont plaints du manque de représentation des personnes appartenant à leurs minorités nationales respectives, en particulier au sein de l'administration publique centrale, y compris dans ses représentations situées dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle des minorités nationales. Les situations signalées il y a cinq ans restent préoccupantes, en particulier la représentation des Albanais et des Bosniaques dans les antennes locales de l'administration centrale opérant respectivement dans la vallée de Preševo et à Sandžak, notamment dans les tribunaux locaux. La situation des Roms à cet égard est tout aussi préoccupante. Les chercheurs attirent l'attention sur l'absence de suivi de la représentation des groupes ethniques au sein du service public, qui est en partie due au développement insuffisant du cadre juridique relatif à la collecte de données (article 4)¹²³. Ils ont également constaté que le nombre de membres de minorités nationales

¹²⁰ L'article 77 § 2 de la Constitution de la République de Serbie dispose qu' « il doit être tenu compte de la composition ethnique de la population et de la représentation appropriée des membres de minorités nationales (...) dans le cadre du recrutement au sein des organes nationaux, des services publics, des organes des provinces autonomes et des collectivités locales. » L'article 4 § 3 de la loi récemment amendée sur la protection des droits et des libertés des minorités affirme encore davantage ce principe et prévoit la possibilité d'adopter des mesures positives afin d'assurer une « représentation appropriée des personnes appartenant à des minorités nationales » dans le secteur public.

¹²¹ Rapport étatique, pp.148-149.

¹²² Rapport étatique, p. 148.

¹²³ Forum des relations interethniques, *Shadow report on the protection of national minority rights in the Republic of Serbia* (Rapport alternatif sur la protection des droits des minorités nationales en République de Serbie), pp. 16-17, mai 2018 ; Conseil des droits de l'homme – Bujanovac, *(Non)Implementation of the Agreement of the Governments relating to the South of Serbia* (La (non-)mise en œuvre de l'Accord des gouvernements relatif au sud de la Serbie), mai 2016.

occupant des postes de direction ou de fonctionnaires était « nettement inférieur » et « généralement inférieur », respectivement, comparé à la part de la population générale représentée par les minorités nationales.

125. Le Comité consultatif rappelle que l'administration publique devrait, dans la mesure du possible, refléter la diversité de la société. Des données et des statistiques complètes sont essentielles pour évaluer l'impact des mesures de recrutement, de promotion et d'autres pratiques similaires concernant la participation des minorités aux services publics. La collecte d'informations sur la situation des minorités nationales devrait s'effectuer conformément aux normes internationales sur la protection des données et au droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle (voir la section relative à l'article 3). Une attention particulière devrait également être accordée à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales au pouvoir exécutif. Différentes méthodes peuvent être utilisées à cette fin, telles que l'introduction de postes assignés aux représentants des minorités dans l'exécutif, à tous les niveaux¹²⁴, ou la conception de mesures ciblées pour garantir que tous les fonctionnaires soient suffisamment formés et compétents pour s'acquitter de leur tâche efficacement. Le niveau d'exigence relatif à la connaissance de la langue nationale ne devrait pas dépasser ce qui est strictement nécessaire à l'exercice de la fonction ou du poste en question. Les exigences qui restreignent de manière injustifiée l'accès aux opportunités d'emploi ne sont pas compatibles avec les normes énoncées dans la Convention-cadre. Au besoin, un soutien ciblé devrait être accordé pour faciliter l'apprentissage de la langue officielle aux candidats ou aux membres du personnel issus des minorités nationales¹²⁵.

126. Le Comité consultatif note que les autorités ont commencé à élaborer les dispositions législatives nécessaires pour créer et mettre en œuvre dans l'administration publique un système de collecte de données ethniques qui soit approprié, durable et fondé sur les droits de l'homme. Il est convaincu qu'à l'heure actuelle, les besoins les plus urgents concernent la collecte de données, l'élaboration de politiques à la lumière des données collectées, ainsi que l'adoption et la mise en œuvre de mesures concrètes et effectives devant permettre d'effectuer des progrès à long terme et mesurables. Dans cette optique, il pourrait être envisagé de concevoir des indicateurs. Pour ce qui est des autres politiques fondamentales relatives aux droits des minorités en Serbie (articles 4 et 6), le Comité consultatif regrette que les principes consacrés par la Constitution et la loi ne s'accompagnent pas toujours de mesures de mise en œuvre prévoyant notamment le réexamen périodique de ces politiques, en consultation avec des personnes appartenant aux minorités nationales.

127. Le Comité consultatif souligne l'importance capitale d'une représentation proportionnelle des minorités nationales au sein de l'administration publique. L'adoption d'une politique d'État aboutissant à une représentation proportionnelle des minorités nationales pourrait relancer la participation de ces dernières à la vie économique et sociale du pays (voir section suivante), en particulier dans le cas des communautés qui vivent dans des régions reculées, comme les Albanais de la vallée de Preševo ou les Bosniaques à Sandžak, ou des plus marginalisées d'entre elles, telles que les Roms. Ce processus renforcerait progressivement la confiance dans les autorités nationales, comblerait l'actuel fossé ethnique et social et dissiperait

¹²⁴ ACFC, Commentaire thématique n°2, paragraphes 120, 127 et 128.

¹²⁵ ACFC, Commentaire thématique n°2, paragraphes 125 et 126.

le sentiment partagé par un certain nombre d'interlocuteurs du Comité consultatif de ne pas être pris en considération.

Recommandation

128. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de concevoir et de mettre en œuvre au sein de l'administration publique un cadre relatif à la collecte de données qui soit durable et fondé sur les droits de l'homme, et ce, dans les meilleurs délais et, au plus tard, avant la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique. Il les exhorte également, sur la base de ces données, à élaborer, à mettre en œuvre, à suivre et à réexaminer périodiquement des mesures concrètes et effectives visant à améliorer à long terme et de façon mesurable la représentation des minorités nationales au sein de l'administration publique, en particulier celles qui vivent dans des régions reculées et les plus marginalisées d'entre elles.

Participation à la vie sociale et économique

129. L'article 4(5) de la loi sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales dispose que l'État « doit prendre des mesures appropriées améliorer la situation économique des régions sous-développées où vivent traditionnellement des minorités nationales ». Les représentants des minorités albanaise, bosniaque et bulgare ont cependant signalé au Comité consultatif un important manque d'investissements, notamment dans les infrastructures, dans leurs régions d'implantation traditionnelle respectives. Les représentants de la société civile ont en outre signalé un niveau important de chômage (supérieur à 50%) dans certaines régions, ainsi qu'un déficit démographique dans les régions manquant d'investissements socio-économiques. Les personnes appartenant à la minorité albanaise ont aussi fait part de difficultés dans la reconnaissance de diplômes, en particulier pour pouvoir mener des études universitaires spécialisées en Serbie.

130. Le Comité consultatif rappelle que les États Parties devraient prendre des mesures spécifiques pour accroître les chances de participer à la vie socio-économique du pays pour les personnes appartenant à des minorités nationales résidant dans des régions périphériques et/ou touchées par le déclin économique, telles que les régions rurales, isolées ou frontalières, celles dévastées par la guerre ou subissant la désindustrialisation. Des études devraient être menées pour évaluer les retombées potentielles des projets de développement pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans ce contexte, il conviendrait d'accorder une attention particulière à la situation des femmes et des jeunes d'origine minoritaire. Par ailleurs, les autorités devraient veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales participent pleinement à la planification, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques et projets susceptibles d'avoir des répercussions sur leur situation économique et celle des zones où ces minorités sont fortement représentées¹²⁶.

131. S'agissant des Roms, leur taux d'emploi reste significativement inférieur à celui de la population non rom vivant à proximité (21%, contre 40%), bien que la situation générale se soit améliorée pour les deux groupes entre 2011 et 2017¹²⁷. Les femmes et les jeunes sont très

¹²⁶ ACFC, *Commentaire thématique n°2*, paragraphes 44-45.

¹²⁷ Programme des Nations Unies pour le développement, Banque mondiale et Commission européenne, *Regional Roma Survey 2017* (étude régionale sur les Roms 2017), Fiche pays « *Roma at a glance* » (Aperçu sur les Roms), avril 2018.

fortement touchés par ce phénomène (seules 9% des femmes travaillent, et 78% des 18-25 ans ne travaillent pas et ne suivent ni études, ni formation). Une telle marginalisation a des répercussions pour toute la vie chez les personnes concernées dans la mesure où elle empêche l'accès à de nouvelles opportunités, notamment en matière de logement (article 4) et d'accès à l'enseignement supérieur (article 12) et aux soins de santé. En 2017, plus de 25% des Roms âgés d'au moins 16 ans ont déclaré ne pas avoir eu accès aux soins de santé lorsqu'ils en ont eu besoin – un chiffre qui traduit une amélioration par rapport aux années précédentes, mais qui reste bien plus élevé que chez la population non rom vivant à proximité.

132. Récemment, une étude¹²⁸ a été menée dans le but de mettre en évidence le lien entre la discrimination récurrente (article 4), le faible taux d'accès à l'emploi et les difficultés d'accès à l'éducation (article 12) en tant que facteurs principaux de la paupérisation, cette dernière étant elle-même un facteur important dans les décisions de retirer des enfants roms de leur famille. S'appuyant sur les données émanant des deux seuls Centres de placement familial et d'adoption de Serbie ayant fourni des données ventilées par appartenance ethnique, l'étude indique que 30% des enfants placés en famille d'accueil en Serbie sont des Roms, alors que cette minorité ne représente que 2% de la population (article 3). Les professionnels de la protection de l'enfance estiment que ces chiffres sont même en-deçà de la réalité. Des spécialistes et des psychologues ont souligné le manque de programmes de prévention et de soutien visant à aider les familles roms à rester ensemble ou, au moins, à garder le contact¹²⁹.

133. Le Comité consultatif rappelle qu'une fois que des stratégies complètes et à long terme sont en place, il convient de s'assurer de leur mise en œuvre effective. Des ressources suffisantes doivent être allouées en temps utile à tous les niveaux opérationnels, en particulier au niveau local. La mise en œuvre de telles politiques devrait faire l'objet d'un suivi rigoureux, et leur impact devrait être évalué en étroite coopération avec les représentants des minorités concernées, dans l'objectif de les adapter et de les renforcer au fil du temps. Il est essentiel d'assurer une coordination efficace des mesures prises par les différentes instances impliquées¹³⁰.

134. Le Comité consultatif salue les mesures adoptées dans le cadre de la Stratégie en faveur des Roms pour lutter contre la marginalisation sociale et économique de cette population, notamment la création de mécanismes pour atteindre les communautés roms, tels que des médiateurs de santé, des équipes mobiles locales et des coordinateurs locaux. Néanmoins, ces mécanismes doivent encore être formalisés et les travailleurs de terrain, qui devraient de préférence être des Roms qualifiés, sont souvent embauchés sur la base de contrats de courte durée, ce qui a une incidence sur leur travail. Par ailleurs, le taux d'exécution du budget serait faible à certains égards, en particulier en ce qui concerne l'accès aux soins de santé, et les fonds disponibles pour la formation de nouveaux médiateurs, le travail des médiateurs sur le terrain, le recrutement d'un nombre suffisant de médiateurs de santé et les mesures pour l'emploi ne seraient pas suffisants, ou pas affectés¹³¹.

Recommandations

¹²⁸ Centre européen des droits des Roms, *Family Life Denied : Overrepresentation of Romani Children in State Care in Serbia*, décembre 2017.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹³⁰ ACFC, *Commentaire thématique n°2*, paragraphe 49.

¹³¹ *Roma Integration 2020* (Intégration des Roms à l'horizon 2020), Conseil régional pour la coopération, Plateforme nationale relative à l'intégration des Roms en Serbie, 2018, Recommandations politiques, juin 2018.

135. Le Comité consultatif appelle les autorités à faire une priorité de la revitalisation économique des régions où vivent les minorités nationales dans le centre et le sud de la Serbie, notamment en améliorant l'infrastructure et en adoptant des mesures d'incitation pour favoriser l'emploi.

136. Le Comité consultatif appelle également les autorités à redoubler d'efforts pour garantir la participation effective des Roms à la vie sociale et économique en concevant des mesures politiques fondées sur des données ventilées, en instaurant des indicateurs clairs et en assurant leur suivi, en étroite coopération avec les représentants des Roms, en vue de d'adapter ces mesures et de les renforcer périodiquement.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Accords bilatéraux et coopération régionale

137. La Serbie a signé des accords bilatéraux sur la protection des minorités nationales avec la Croatie, la Hongrie, la Macédoine du Nord et la Roumanie. Le Comité consultatif constate que les questions relatives aux minorités occupent une place prépondérante dans les relations bilatérales de la Serbie avec ses voisins membres de l'UE, dont certains ont conditionné leur soutien à la candidature à l'adhésion ou l'ouverture de chapitres spécifiques à l'amélioration de la situation de groupes minoritaires donnés en Serbie. Toutefois, le Comité consultatif note que ceci ne se traduit pas nécessairement par une coopération bilatérale plus formelle : une seule réunion des comités intergouvernementaux conjoints avec la Croatie et la Hongrie a été organisée au cours de la dernière période de suivi, et aucune avec les comités conjoints avec la Macédoine du Nord et la Roumanie, par exemple¹³². Le Comité consultatif note en outre que les chercheurs ont constaté un ralentissement de la coopération bilatérale avec les pays voisins ces dernières années, ce qui s'explique en grande partie par le fait que l'attention politique se concentre majoritairement sur le processus d'adhésion à l'UE¹³³.

138. Au vu de l'importance de la Serbie pour la stabilisation politique et le développement économique de l'ensemble de la région, le Comité consultatif souligne qu'une coopération bilatérale renforcée pourrait avoir des répercussions positives pour les minorités nationales, notamment en termes de développement économique dans les régions du centre et du sud de la Serbie où vivent de telles minorités (voir la section consacrée à l'article 15).

Recommandation

139. Le Comité consultatif appelle les autorités à envisager de renforcer la coopération bilatérale relative à la protection des minorités nationales avec les pays membres et non membres de l'UE afin de stimuler le développement économique des régions où vivent des personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier dans le centre et le sud de la Serbie.

¹³² Rapport étatique, Section IV.12.

¹³³ Forum des relations interethniques, *National Minorities in Serbia's relationship with the Neighbors, the status of National Minorities in Serbia and EU Negotiations : The Role of Neighbouring Countries* (L'importance des minorités nationales dans les relations de la Serbie avec ses voisins ; Le statut des minorités nationales en Serbie et les négociations avec l'UE : le rôle des pays voisins), mars 2017.

III. Conclusions

140. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la résolution relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Serbie que le Comité des Ministres doit adopter.

141. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées qui figurent dans les parties I et II du quatrième Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate¹³⁴

- Informer les personnes appartenant à la minorité rom vivant dans des campements informels, ainsi que les travailleurs de terrain pertinents, des normes législatives existantes et des voies de recours accessibles aux victimes de discrimination ; s'attaquer avec détermination à la discrimination structurelle que subissent les Roms en ce qui concerne l'obtention du statut de citoyen, ainsi que dans les domaines du logement, des soins de santé, de l'éducation et de l'emploi, notamment en prenant les mesures positives nécessaires pour traiter les causes profondes de ce phénomène ; éliminer toutes les formes de ségrégation des enfants roms et inclure ces enfants dans l'éducation générale ; redoubler d'efforts pour lutter contre l'absentéisme scolaire et le décrochage précoce chez les enfants roms, notamment en recourant plus largement et de façon plus pérenne à des assistants scolaires ; intensifier les efforts pour améliorer la participation des Roms à la vie économique et sociale en élaborant des mesures politiques fondées sur des données ventilées, en adoptant des indicateurs clairs et en assurant leur suivi en étroite coopération avec les représentants des Roms, dans l'optique d'adapter ces mesures et de les renforcer périodiquement ;
- concevoir et mettre en œuvre, dans les meilleurs délais et au plus tard avant la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique, un cadre relatif à la collecte de données sur l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales à leur droits, et promouvoir la conduite de travaux de recherche qualitative et quantitative complémentaires pour évaluer la situation de ces personnes ; sur la base de ces données et travaux de recherche, élaborer et mettre en œuvre des mesures politiques visant à garantir la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales, assurer leur suivi et les examiner périodiquement ;
- mettre en œuvre les recommandations émises par le Protecteur des citoyens de la République de Serbie dans son Rapport spécial sur les Conseils des relations interethniques et commander une étude qualitative indépendante, dans les meilleurs délais et au plus tard avant la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique, en vue d'évaluer le niveau de fonctionnement des Conseils des relations interethniques ; soutenir fermement la conduite de travaux de recherche qualitative et quantitative indépendants qui fassent état du niveau et de la nature des relations interethniques, y compris les relations entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les membres de la majorité ; sur la base des résultats de ces travaux, créer, mettre en œuvre, suivre et examiner régulièrement une stratégie globale visant à redynamiser les relations interethniques, en concertation avec des membres des minorités

¹³⁴ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

nationales et les collectivités locales, cette stratégie devant tenir compte de la nécessité d'associer la majorité aux processus d'intégration et d'inclusion des minorités nationales dans la société serbe ;

- promouvoir l'intégration d'une perspective multiculturelle et interculturelle dans l'éducation, notamment en mettant en place des programmes d'échange entre les communautés, et ce, à tous les niveaux du système éducatif ; dans les meilleurs délais et au plus tard avant la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique, faire en sorte que les programmes scolaires et les matériels pédagogiques d'histoire promeuvent le respect de tous les groupes sociétaux et transmettent de nombreuses connaissances sur les minorités en tant que membres à part entière de la société serbe, en veillant à ce que des personnes appartenant à des minorités nationales soient associées à ces travaux ; s'assurer que l'adoption de perspectives multiples soit encouragée dans la recherche historique et contemporaine ; promouvoir, en consultation avec les représentants des minorités nationales concernées, des modèles possibles pour une éducation bilingue ou multilingue ;
- concevoir et mettre en œuvre au sein de l'administration publique un cadre relatif à la collecte de données qui soit durable et fondé sur les droits de l'homme, et ce, dans les meilleurs délais, et au plus tard avant la date fixée pour la soumission du cinquième Rapport étatique ; sur la base de ces données, élaborer et mettre en œuvre des mesures concrètes et effectives visant à améliorer à long terme et de façon mesurable la représentation des minorités nationales au sein de l'administration publique, en particulier celles qui vivent dans des régions reculées et les plus marginalisées d'entre elles, et assurer le suivi de ces mesures et les examiner périodiquement.

Autres recommandations¹³⁵

- Lancer, bien en amont du prochain recensement, une campagne d'information ciblant spécifiquement les personnes appartenant à des minorités nationales, en vue de les sensibiliser aux avantages de leur participation à ce processus, aux appartenances multiples et à leurs droits respectifs, pour allier avec succès la protection et la promotion des droits des minorités à la collecte d'informations fiables sur la composition ethnique de la population.
- Garantir la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la conception de la méthodologie du recensement et à l'organisation et à la mise en œuvre de ces processus, y compris en tant qu'agents recenseurs ; faire en sorte que toutes les informations sur la méthodologie du recensement et l'objectif de la collecte de données soient disponibles dans les langues des minorités nationales.
- Veiller à ce que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir des institutions, organisations ou associations religieuses soit effectivement garanti, en droit comme en pratique, y compris en s'assurant que les dispositions juridiques relatives aux communautés religieuses ne permettent pas la discrimination, en particulier à l'égard des communautés les moins importantes numériquement, et notamment en ce qui concerne l'acquisition de la personnalité morale ou le statut fiscal.

¹³⁵ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- Suivre de près les répercussions du processus de privatisation sur les médias des minorités et commander une étude approfondie et indépendante sur la question ; prendre les mesures nécessaires pour garantir l'indépendance éditoriale des médias minoritaires privés et publics, notamment ceux détenus par des représentants politiques des minorités nationales.
- Dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle des personnes appartenant à des minorités nationales, collecter des données sur le nombre de langues minoritaires parlées par les agents publics dans les services relevant des administrations centrale, provinciales et locales et, à la lumière de ces données, prendre les mesures nécessaires, y compris la mise en place de formations adéquates à l'intention des personnes appartenant aux minorités nationales concernées, pour faire en sorte que le nombre de locuteurs dans ces administrations corresponde au plus près au pourcentage de la population parlant des langues minoritaires ; informer toutes les personnes appartenant à des minorités nationales dans les régions concernées qu'elles ont le droit d'utiliser leur langue minoritaire dans leurs rapports avec l'administration, que ce soit au niveau central, provincial ou local ; commander une étude pour évaluer le niveau de mise en œuvre des dispositions juridiques relatives à l'utilisation officielle des langues minoritaires et s'assurer de l'utilisation officielle effective de ces langues dans toutes les communes où les exigences légales sont satisfaites.
- Améliorer l'offre d'enseignement et la qualité de l'enseignement de la langue nationale, en particulier lorsqu'elle est enseignée en tant que langue seconde, en adoptant une approche équilibrée qui prévoit parallèlement des mesures garantissant la protection et la promotion des langues minoritaires.
- Suivre et examiner périodiquement la mise en œuvre de la loi sur les Conseils nationaux des minorités nationales, en consultation avec les Conseils eux-mêmes ; commander une étude qualitative indépendante sur le fonctionnement des Conseils qui viserait notamment à évaluer leur caractère inclusif, leur indépendance et leur représentativité, ainsi que leur capacité à engager un dialogue interculturel et à renforcer les relations interethniques ; élaborer et mettre en œuvre de nouveaux modes de représentation des personnes appartenant à des minorités nationales et de nouvelles manières de les faire effectivement participer au processus décisionnel, dans toutes leurs régions d'implantation traditionnelle ou substantielle, y compris dans les grandes villes.
- Accorder une attention prioritaire à la revitalisation économique des régions du centre et du sud de la Serbie où vivent des personnes appartenant à des minorités nationales, en prévoyant notamment d'améliorer l'infrastructure et d'adopter des mesures d'incitation pour favoriser l'emploi.