



CINQUIEME AVIS SUR LA BOSNIE-HERZEGOVINE

COMITE CONSULTATIF
DE LA
CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION
DES MINORITES
NATIONALES

Adopté le 8 février 2024

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2023)5

Publié le 24 juin 2024

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/fr/web/minorities/home

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ DES CONSTATS	4
RECOMMANDATIONS	6
Recommandations pour action immédiate	6
Autres recommandations	6
Suivi de ces recommandations	7
PROCÉDURE DE SUIVI	9
Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif	9
Élaboration du rapport étatique pour le cinquième cycle	9
Visite dans le pays et adoption du cinquième Avis	9
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	10
Champ d'application (article 3)	10
Personnes appartenant aux peuples constitutifs et vivant en situation de minorité (article 3)	11
Collecte de données et recensement de la population (article 3)	12
Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)	14
Discrimination en matière d'accès aux fonctions politiques (article 4)	15
Plan d'action pour les Roms (article 4)	16
Soutien aux cultures et aux identités des minorités nationales (article 5)	17
Dialogue interculturel et respect mutuel (article 6)	20
Éducation et cohésion sociale (article 6)	23
Lutte contre les infractions motivées par la haine et contre l'incitation à la haine, à la discorde et à l'intolérance nationales, raciales ou religieuses (article 6)	27
Protection contre la violence (article 6)	30
Médias en langues minoritaires (article 9)	31
Usage des langues des minorités au contact des autorités publiques (article 10)	34
Indications topographiques (article 11)	35
Éducation interculturelle et connaissance des minorités nationales (article 12)	36
Accès des Roms à l'éducation (article 12)	37
Enseignement des langues minoritaires et dans ces langues (article 14)	40
Participation à la vie publique et à la vie politique (article 15)	42
Conseils des minorités nationales et autres modalités de représentation des minorités (article 15)	44
Participation à la vie socio-économique – Accès des Roms au logement et à l'emploi (article 15)	47
Accès des Roms aux soins de santé (article 15)	48

RÉSUMÉ DES CONSTATS

1. La société bosnienne reste profondément fracturée selon les clivages ethniques et le discours sociétal marqué par une franche hostilité politique et rhétorique entre les trois peuples constitutifs (les Bosniaques, les Serbes et les Croates). Ces dernières années, la situation est devenue encore plus précaire et le risque de conflit s'aggrave. L'hostilité croissante entre les entités du pays, qui s'est illustrée de nombreuses manières rien qu'en 2023, paralyse le fonctionnement normal des affaires du pays, au détriment de l'avancement global du pays dans son ensemble mais aussi au détriment des minorités nationales, dont les associations n'ont pas reçu de fonds publics de l'État de Bosnie-Herzégovine depuis 2020, et ce car les autorités ont été incapables d'adopter un budget.

2. Ces clivages politiques font écho aux clivages ethniques profondément ancrés qui, malgré tous les efforts de certains groupes et de la communauté internationale, continuent d'être véhiculés par le système éducatif et plus précisément en raison de l'existence d'écoles ségréguées et de divergences de programmes entre les peuples constitutifs. Le système éducatif reproduit de plusieurs façons les divisions ethniques héritées du passé : en n'enseignant ni l'histoire difficile qu'a connue le pays en particulier dans les années 1990 ni l'histoire du début du vingtième siècle, ou en dispensant un enseignement partial, tendancieux, qui ne reflète guère la diversité des expériences vécues en Bosnie-Herzégovine pendant la guerre traumatisante qui y a sévi. L'existence de trois programmes différents pour l'enseignement de la géographie alimente aussi la reproduction des divisions ethniques. La situation n'a pas évolué depuis 2017 et le Comité consultatif a été alarmé par le fait que nombre de ses interlocuteurs et interlocutrices ont déclaré que les jeunes sont de plus en plus enclins à sombrer dans la violence.

3. Les personnes appartenant à des minorités nationales continuent de faire l'objet de discriminations dans l'accès à des postes à caractère politique et dans la participation à la vie politique en général, ce qui a donné lieu à des arrêts importants de la Cour européenne des droits de l'homme, dont certains datent de 2009 et d'autres, plus récents, de 2023. Dans le climat que s'est instauré en Bosnie-Herzégovine en conséquence, les gens sont désabusés et n'ont aucune confiance dans la démocratie et l'État de droit, et en particulier dans les institutions de gouvernance, tous échelons confondus, notamment car les décisions des tribunaux nationaux ne sont pas exécutées. La Bosnie-Herzégovine s'est par ailleurs vu accorder en décembre 2022 le statut de candidate à l'adhésion à l'Union européenne, or la lutte contre la discrimination systémique dans l'accès aux

droits politiques fait partie des conditions d'adhésion.

4. La Bosnie-Herzégovine est en proie à l'émigration, un enjeu majeur car un nombre croissant de jeunes s'en vont, tout particulièrement pour chercher du travail ou faire des études universitaires. C'est un obstacle fondamental à la cohésion sociale. L'émigration a des répercussions d'autant plus fortes sur les minorités nationales que celles-ci sont numériquement peu nombreuses.

5. Dans son précédent avis, publié en 2017, le Comité consultatif avait réaffirmé et répété nombre des affirmations et évaluations qu'il avait formulées lors du troisième cycle, qui s'était déroulé en 2013. Au moment de l'adoption du présent Avis, nombreuses étaient les recommandations des avis précédents à ne pas avoir été mises en œuvre : le Comité consultatif en rappelle donc de multiples dans celui-ci.

Libre identification et recensement

6. Certains continuent d'utiliser abusivement le droit à la libre identification pour obtenir des sièges lors d'élections, des emplois publics et des droits socio-économiques qui sont réservés aux personnes appartenant à des minorités nationales ; il faut que les autorités examinent de quelle façon remédier à cette situation. Aucun recensement n'a eu lieu depuis celui de 2013 dont les résultats, pourtant publiés, avaient été jugés douteux : il y a donc une pénurie de données fiables, même au sujet de la taille des minorités nationales, et divers représentant·es de minorités ont d'ailleurs pu démontrer que les membres du groupe dont ils sont issus avaient été mal comptés au dernier recensement. Il faut donc prendre de nouvelles mesures pour effectuer un nouveau recensement dès que possible et chercher d'autres méthodes afin de pouvoir recueillir des données fiables.

Soutien aux cultures, aux langues et aux identités des minorités nationales

7. Ce ne sont pas moins de dix-sept minorités nationales qui sont reconnues en Bosnie-Herzégovine, une diversité qui est assortie d'un vaste éventail de besoins et de souhaits différents. Le fait que certains groupes reçoivent un soutien de la part des « États-parents » et d'autres seulement de la part de la Bosnie-Herzégovine signifie que la politique de protection et de promotion des cultures et des identités des minorités est relativement inégalitaire, ce qui pourrait être corrigé si une analyse des besoins était effectuée pour établir une politique publique nationale à long terme de protection des minorités.

Droits linguistiques

8. Le fait que les langues minoritaires ne bénéficient d'aucun soutien adéquat empêche de mettre en œuvre toute une série d'articles de la Convention-cadre, car il n'est pas possible de trouver des personnes capables de parler ces langues et de les employer à titre professionnel pour pourvoir des postes clés dans les médias ou les administrations locales. En outre, les seuils relatifs à l'emploi des langues minoritaires dans l'administration, à l'installation d'indications topographiques dans ces langues et à l'enseignement dans ces langues sont élevés. En effet, des seuils de 50 % ou 33 % ont été fixés pour l'accès aux droits des minorités, ce qui est de toute évidence prohibitif. Les autorités pourraient néanmoins adopter une approche proactive, susceptible d'être également suivie dans d'autres situations, par exemple pour élargir l'enseignement des langues minoritaires en créant des classes supplémentaires.

La situation des Roms

9. Le soutien aux Roms – qui forment la minorité nationale la plus nombreuse numériquement – a un peu progressé : un nouveau plan d'action, qui prévoit des mesures dans des domaines essentiels comme le logement, la santé, l'éducation et l'emploi, est entré en vigueur, mais ces mesures doivent être dûment financées pour pouvoir remédier aux problèmes qui se posent depuis longtemps. Les statistiques concernant la

situation des Roms sont toutefois préoccupantes et l'éducation préscolaire, bien que globalement problématique dans le pays, est un domaine dans lequel la situation est particulièrement inquiétante : comme aucune démarche systématique n'est suivie ni la qualité contrôlée, de nombreux enfants roms sont pénalisés dans l'instruction obligatoire, ce qui ne fait qu'aggraver le taux d'abandon scolaire et les résultats. Il se peut en outre que le système complexe d'assurance maladie qui est appliqué empêche certains Roms d'avoir accès à des soins de santé. Bien que les organisations de la société civile soient actives et accomplissent un travail important et ardu, les femmes et les filles roms sont dans une situation particulièrement difficile car nombre de leurs droits qui sont protégés par la Convention-cadre ne sont pas respectés, ce qui est spécialement alarmant et exige l'adoption de mesures fermes.

Participation à la vie politique et publique

10. Les conseils des minorités nationales sont le seul moyen pour les membres de ces minorités de se faire entendre par les parlementaires des divers échelons. Ces conseils, dont le statut varie cependant selon les textes, bénéficient d'un degré d'attention variable dans les divers parlements. Il faut revoir leur rôle et mettre en avant leurs compétences statutaires afin qu'ils puissent concrètement et réellement défendre les minorités nationales dans le pays.

RECOMMANDATIONS

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

12. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées figurant dans le présent Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures ci-après pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate

13. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures efficaces pour favoriser l'intégration de la société toute entière par l'intermédiaire du système éducatif en appliquant un programme unifié, en particulier en géographie et en histoire, et en suivant une approche axée sur plusieurs points de vue afin de favoriser le développement puis l'usage d'une pensée critique. Les autorités devraient en outre dûment former les enseignant-es en ce sens et prévoir des ressources financières et matérielles suffisantes pour mettre véritablement fin à tous les cas d'éducation ségréguée ou monoethnique pour instaurer à la place une éducation inclusive.

14. Le Comité consultatif exhorte les autorités à offrir systématiquement une éducation préscolaire et à sensibiliser les personnes appartenant à la minorité rom, en particulier les parents, à son importance.

15. Le Comité consultatif exhorte les autorités à s'assurer de l'exécution des décisions des tribunaux nationaux dans les affaires de discrimination touchant les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif exhorte de nouveau les autorités à rapidement progresser dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la discrimination dans le domaine de la participation à la vie politique. Une stratégie d'exécution des arrêts doit être établie dans les meilleurs délais puis mise en œuvre, et ce en coopération avec les personnes appartenant à des minorités nationales.

16. Le Comité consultatif exhorte les autorités à procéder à une analyse des besoins et des souhaits des personnes appartenant à des minorités nationales à l'égard du maintien et du développement des cultures, des identités et des langues de ces minorités. C'est à partir de cette analyse qu'il faudrait ensuite établir, avec la participation de tous les niveaux de

gouvernement et tout particulièrement le niveau local, une stratégie nationale de protection et de promotion des droits, des cultures, des identités et des langues des personnes appartenant à des minorités nationales.

17. Le Comité consultatif exhorte les autorités à renforcer le statut des conseils des minorités nationales, à leur octroyer des compétences statutaires dans différentes structures parlementaires, en fonction des besoins des personnes appartenant à des minorités nationales, et à veiller à ce que ces dernières participent à la désignation des membres de ces conseils. Les autorités devraient reconnaître à ces conseils le droit d'être consultés sur toute question relative aux personnes appartenant à des minorités nationales, et instaurer une coopération officielle entre tous les conseils des minorités. Il faudrait garantir aux conseils un financement suffisant pour qu'ils puissent assurer les fonctions nécessaires à l'exécution de leurs mandats. Il faudrait aussi que la composition de ces conseils traduise de façon équilibrée la diversité des minorités, surtout en termes de sexe et d'âge. Les autorités devraient par ailleurs veiller à ce que les acteurs et actrices, politiques et autres, soient informé-es des compétences et de la mission des conseils des minorités nationales.

Autres recommandations¹

18. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à consulter les personnes appartenant à des minorités nationales au sujet de la méthodologie de recensement, de la formulation des questions posées et des garanties prévues pour que les réponses puissent être fournies librement et en toute connaissance de cause. Il faudrait que les personnes interrogées aient la possibilité d'indiquer des appartenances multiples et que le personnel recenseur soit dûment formé afin de pouvoir recueillir des réponses données librement et en toute connaissance de cause. Il faudrait que le recrutement du personnel recenseur s'inscrive dans le cadre d'une concertation avec les personnes appartenant à des minorités nationales et que ce personnel soit sensibilisé à l'importance du recueil de données.

19. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités, à tous les échelons, de prendre des mesures résolues pour promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre les différents groupes ethniques et religieux de Bosnie-Herzégovine et entre les personnes qui en font partie. Il appelle également les autorités, à tous les échelons, à s'abstenir de toute manifestation d'intolérance et d'hostilité

¹ Les recommandations ci-après sont énumérées dans l'ordre des articles de la Convention-cadre auxquels elles renvoient.

fondée sur des considérations ethniques dans la sphère politique, empêcher et condamner de telles manifestations, et promouvoir activement une identité civique partagée reposant sur des intérêts communs, dans le respect de la volonté de promouvoir le respect mutuel, la tolérance et la compréhension entre toutes les personnes vivant sur le territoire de l'État.

20. Le Comité consultatif appelle les autorités à recueillir systématiquement des données sur la traite et les autres formes de violence à l'égard des enfants et des femmes, ventilées par appartenance à une minorité, et à élaborer des politiques et des mesures globales pour prévenir et combattre ces formes de violence, et ce en collaboration avec des organisations de femmes roms et les personnes qui les représentent. À cet effet, les autorités devraient veiller à assurer la formation des membres des forces de l'ordre et des services sociaux sur le terrain. Elles devraient également s'efforcer d'apporter aux personnes en situation de vulnérabilité le soutien nécessaire, que ce soit par des mesures d'aide sociale ou d'autres mesures, et chercher en particulier à renforcer la confiance entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les forces de l'ordre, notamment en veillant à ce que les infractions présumées de violence à l'égard des femmes fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives.

21. Le Comité consultatif réitère son appel aux autorités à veiller à ce que les organismes publics de radiodiffusion remplissent leurs obligations de production de contenus en langues minoritaires et à l'intention des personnes appartenant à des minorités nationales. Ces organismes devraient en outre faire en sorte que les contenus correspondent aux divers besoins et souhaits de ces personnes.

22. Le Comité consultatif réitère son appel aux autorités à revoir, en consultation avec les représentant-es des minorités nationales, la législation sur l'affichage d'indications topographiques dans les langues minoritaires afin de supprimer les obstacles juridiques et pratiques à l'exercice effectif de ce droit et, partant, de promouvoir la visibilité des minorités nationales et leur autonomisation.

23. Le Comité consultatif appelle les autorités à recueillir systématiquement des données, ventilées notamment par sexe et par emplacement géographique, sur l'accès des personnes issues de la minorité rom à une éducation de qualité, dans tout le pays. Les autorités devraient ensuite s'appuyer sur ces données pour définir des mesures ciblées permettant de lutter contre les problèmes décelés. Elles devraient en outre chercher à adopter des mesures incitatives, et non répressives, pour encourager les parents roms à scolariser leurs enfants mais aussi pour favoriser

l'assiduité aux niveaux secondaire et universitaire, par exemple en proposant des bourses aux étudiant-es roms et en particulier aux femmes et aux filles. Les autorités devraient également mettre en place un soutien que prodigueraient par exemple des assistant-es scolaires dans les écoles, en particulier dans celles que les élèves peuvent intégrer même s'ils ont dépassé l'âge prévu pour l'année concernée.

24. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités d'adopter une approche proactive pour développer l'enseignement dans les langues minoritaires et de ces langues dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, et de supprimer de la législation les seuils prohibitifs qui y sont prévus. Il faut de toute urgence informer de ce droit les personnes appartenant à des minorités nationales et prendre les mesures qui s'imposent.

25. Le Comité consultatif appelle les autorités à éliminer des textes législatifs les dispositions qui entraînent une discrimination à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'accès à des fonctions politiques, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Les autorités devraient en outre prévoir des mesures visant précisément à ce que ces personnes puissent participer à la vie politique.

26. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir l'accès des Roms à un logement adéquat, en particulier grâce à des investissements qui permettraient d'assurer l'accès à l'eau potable et à l'électricité dans les zones où vivent les Roms. Les autorités devraient particulièrement s'attacher à garantir la sécurité juridique de l'occupation des logements et veiller à ce que de nouveaux logements soient construits et à ce qu'ils soient intégrés aux conurbations grâce aux réseaux de transport et à l'offre de services. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en œuvre sans plus attendre les mesures énoncées dans le plan d'action pour les Roms et à s'assurer que toutes les personnes appartenant en particulier à la minorité rom, et notamment les femmes et les filles, ont accès à l'assurance maladie. Les autorités devraient également s'assurer qu'il n'y a pas de déséquilibre entre les femmes et les hommes dans l'octroi des soins médicaux et que des médiateurs et médiatrices sanitaires sont recruté-es afin de favoriser la confiance entre les institutions et les Roms.

Suivi de ces recommandations

27. Le Comité consultatif encourage les autorités à organiser des activités de suivi après la publication de ce cinquième Avis. Il estime qu'il

serait utile de mettre en place un dialogue de suivi pour passer en revue les observations et les recommandations formulées dans le présent Avis. En outre, il est prêt à aider les autorités à

déterminer les moyens les plus efficaces de mettre en œuvre les recommandations figurant dans le présent Avis.

PROCÉDURE DE SUIVI

Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif

28. Une conférence a été organisée le 12 avril 2019 à Neum au sujet du suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif, qui a d'ailleurs été publié sur le site web du ministère des Droits humains et des Réfugiés de l'État de Bosnie-Herzégovine².

Élaboration du rapport étatique pour le cinquième cycle

29. Le rapport étatique a été reçu le 31 août 2022, avec plus d'un an de retard. Certaines organisations chargées de représenter les personnes appartenant aux minorités nationales et de promouvoir leurs droits ont été consultées pour sa préparation.

Visite dans le pays et adoption du cinquième Avis

30. Ce cinquième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après, la Convention-cadre) par la Bosnie-Herzégovine a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la Règle 25 de la Résolution 2019(49) du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations figurant dans le cinquième rapport étatique, sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur celles qu'a obtenues le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours des visites qu'il a effectuées à Banja Luka, Prnjavor, dans le District de Brčko, à Sarajevo et à Mostar, du 24 au 28 avril 2023. Le Comité consultatif remercie les autorités de leur coopération avant, pendant et après sa visite, ainsi que les autres interlocuteurs et interlocutrices rencontrés à cette occasion de leurs contributions précieuses. Le projet d'avis, tel qu'approuvé par le Comité consultatif le

12 octobre 2023, a été transmis le 18 octobre 2023 aux autorités de Bosnie-Herzégovine, pour observations, conformément à la Règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif remercie les autorités de Bosnie-Herzégovine pour les observations reçues le 15 décembre 2023.

31. Personne n'a été élu au titre de la Bosnie-Herzégovine sur la liste d'experts éligibles pour siéger au Comité consultatif depuis que le mandat du précédent expert est arrivé à son terme le 31 mai 2018. Ces membres jouent un rôle important dans le suivi de l'application de la Convention-cadre. Le Comité consultatif encourage les autorités à rectifier cette situation le plus vite possible et à rapidement élire un expert ayant les qualifications et l'expérience requises pour être inscrit sur la liste.

* * *

32. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas couverts par le présent Avis. Sur la base des informations à sa disposition, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas d'observations particulières, ce qui ne doit pas être compris pour autant comme signifiant que les mesures nécessaires ont désormais été prises et que les efforts à cet égard peuvent être revus à la baisse ou interrompus. Au contraire, le Comité consultatif estime que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu de la part des autorités. De plus, une situation qui pourrait être jugée acceptable à ce stade ne le sera pas nécessairement lors des prochains cycles de suivi. Enfin, il se peut que des questions qui apparaissent à ce stade comme étant d'une importance relativement mineure s'avèrent par la suite avoir été sous-estimées.

² Ministère des Droits humains et des Réfugiés de Bosnie-Herzégovine :

http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/default.aspx?id=10267&langTa g=bs-BA.

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application (article 3)

33. Le champ d'application de la Convention-cadre en Bosnie-Herzégovine reste officiellement inchangé depuis le dernier cycle de suivi, avec 17 minorités nationales officiellement reconnues sur la liste ouverte énoncée dans la loi de l'État sur les minorités nationales³. La définition continue de s'appliquer aux citoyens qui n'appartiennent pas à l'un des trois peuples constitutifs mais partagent diverses caractéristiques, notamment l'appartenance ethnique, l'origine, les traditions, les coutumes, la religion, la langue, la culture, la « spiritualité » et l'histoire⁴. À l'échelon de l'État, le conseil des minorités nationales fait preuve de souplesse puisque l'un de ses membres, qui en est à son deuxième mandat, est autrichien. C'est d'autant plus louable que la minorité autrichienne n'est pas expressément citée parmi les minorités nationales dans la liste qu'en donne la loi sur les minorités nationales.

34. Le Comité consultatif salue dans l'ensemble l'approche souple de l'application de la Convention-cadre aux personnes appartenant à des minorités nationales non expressément couvertes par la loi, y compris au niveau de représentation le plus élevé qui soit accessible aux minorités nationales. Il salue également la souplesse de fait dans l'application de la Convention-cadre article par article aux personnes n'ayant pas la citoyenneté. Néanmoins, la façon dont des minorités nationales qui ne seraient pas expressément citées dans la loi pourraient avoir accès au conseil ou être officiellement reconnues en tant que telles reste floue.

35. Tout comme lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a entendu de nombreuses accusations d'utilisations abusives du droit à la libre identification, que ce soit dans la sphère économique pour obtenir des emplois réservés à certaines minorités (le plus souvent les Roms), ou afin de tirer profit du seuil de 3 % de sièges réservés aux minorités nationales dans les collectivités locales, ou de devenir membre d'un conseil des minorités (voir article 15). Ces accusations visent en règle générale des personnes issues des peuples constitutifs qui « changent » d'appartenance ethnique pour en déclarer une autre ou pour

déclarer appartenir à une minorité afin de profiter d'un avantage économique potentiel. Il semblerait en outre que les personnes en question « rechantent » ensuite simplement leur appartenance ethnique pour revenir à la première lorsqu'en déclarer une autre ne leur est plus d'aucune utilité. Les autorités évoquent à cet égard le droit à la libre identification.

36. Le Comité consultatif souligne qu'il faudrait en règle générale donner un poids décisif au choix de l'élément subjectif lié au droit à la libre identification. Quiconque devrait être en mesure de choisir en toute liberté d'être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale et donc de bénéficier des droits des minorités, mais, à ce propos, le Comité consultatif rappelle qu'aux termes du rapport explicatif de la Convention-cadre, cela « n'implique pas le droit pour un individu de choisir arbitrairement d'appartenir à une quelconque minorité nationale. Le choix subjectif de l'individu est indissociablement lié à des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne »⁵. Le Comité consultatif souligne en outre que « la libre identification d'une personne ne peut être remise en question qu'en de rares occasions, par exemple lorsqu'elle n'est pas fondée sur la bonne foi. L'identification à une minorité nationale qui serait motivée par la seule volonté d'obtenir des avantages ou des bénéfices particuliers peut, par exemple, aller à l'encontre des principes et des buts de la Convention-cadre, notamment si elle a pour conséquence d'amoindrir les bénéfices et les droits auxquels pourraient prétendre les personnes appartenant à des minorités nationales »⁶. Le Comité consultatif estime en outre que les autorités de Bosnie-Herzégovine pourraient s'appuyer sur un partage de pratiques avec d'autres États parties à la Convention-cadre pour trouver un juste équilibre entre le droit à la libre identification et la lutte contre les déclarations abusives ou opportunistes (voir aussi article 15). Comme l'a précédemment déclaré le Comité consultatif, le fait que le droit à la libre identification soit, selon les représentant-es des minorités, régulièrement détourné va à l'encontre de la compréhension, du soutien et du respect des droits des minorités nationales et banalise leur mise à l'écart dans la société⁷, sans compter que ça illustre le manque de respect dominant à l'égard des droits

³ Albanais, Tchèques, Allemands, Hongrois Italiens, Juifs, Macédoniens, Monténégrins, Polonais, Roms, Roumains, Russes, Ruthènes, Slovaques, Slovènes, Turcs et Ukrainiens.

⁴ Cinquième rapport communiqué par la Bosnie-Herzégovine conformément à l'article 25, paragraphe 2, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et reçu le 31 août 2022, paragraphe 11, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://rm.coe.int/5th-sr-bih-en/1680a7ca9a> (également en [bosnien](#), [croate](#) et [serbe](#)).

⁵ Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 35.

⁶ 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 », 27 mai 2016, ACFC/56DOC(2016)001, paragraphe 10, consultable à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/minorities/thematic-commentaries-of-the-advisory-committee>.

⁷ Comité consultatif, quatrième Avis sur la Bosnie-Herzégovine, ACFC/OP/IV(2017)007, 9 novembre 2017, paragraphe 22, consultable à l'adresse : <https://rm.coe.int/4th-op-bih-fr/16808e2c54>.

accordés, au titre de la Convention-cadre, aux personnes appartenant à des minorités nationales.

37. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à conserver une approche ouverte et souple du champ d'application de la Convention-cadre et à renforcer la transparence du processus permettant de siéger aux conseils des minorités en tant que représentant-e, et celle de la procédure permettant à un groupe d'être officiellement reconnu comme formant une minorité nationale.

38. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à dûment s'assurer que le choix d'une personne de déclarer appartenir à une minorité nationale n'est pas une décision arbitraire ayant dans la pratique pour seul objectif de bénéficier de certains droits à caractère politique ou socio-économique liés à l'appartenance ethnique.

Personnes appartenant aux peuples constitutifs et vivant en situation de minorité (article 3)

39. Les personnes appartenant aux peuples constitutifs – c'est-à-dire les Bosniaques⁸, les Croates et les Serbes – ne sont pas reconnues comme formant des minorités nationales s'ils sont numériquement minoritaires dans l'une des parties du pays, et la Convention-cadre ne s'applique officiellement pas à elles article par article ; il existe néanmoins par exemple un enseignement en bosnien et en croate dans la Fédération indépendamment de l'importance numérique des deux groupes (voir article 6), et un enseignement dans la « langue du peuple bosniaque »⁹ et dans « la langue du peuple croate » en Republika Srpska. Ces garanties datent de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (« l'accord de paix de Dayton ») de 1995, qui a mis fin à la guerre qui sévissait alors en Bosnie-Herzégovine. Selon le recensement de 2013, la Fédération comptait 56 550 Serbes et la Republika Srpska comptait quant à elle 171 839 Bosniaques et 29 645 Croates¹⁰. La Fédération comptait 497 883 Croates et plus d'un million et demi de Bosniaques¹¹. Dans les trois cantons de la Fédération¹² où les personnes appartenant au

peuple constitutif croate vivent en groupes denses, les Bosniaques sont numériquement minoritaires, alors que dans cinq autres cantons ce sont les Croates qui le sont. La population de deux cantons (Bosnie centrale et Herzégovine-Neretva) est considérée comme ethniquement mixte. Selon le recensement de 2013, dans le District de Brčko 35 381 personnes s'identifient en tant que Bosniaques, 28 884 en tant que Serbes et 17 252 en tant que Croates.

40. Dans son arrêt *Kovačević c. Bosnie-Herzégovine*, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré qu'aucun des « peuples constitutifs » ne se trouvait dans la situation d'une minorité menacée et devant lutter pour la préservation de son existence. Au contraire, ces peuples bénéficient à l'évidence d'une position privilégiée dans le système politique actuel¹³. Si les peuples constitutifs jouissent de certains avantages dans la sphère politique – des quotas dans les diverses structures parlementaires ; un membre représentant chacun d'entre eux au sein de la présidence tripartite ; la clause de « l'intérêt vital », que chacun peut invoquer pour mettre son veto à une décision – et ont juridiquement le droit de bénéficier d'une éducation dans leur langue dans tout le pays, la Cour européenne des droits de l'homme a néanmoins jugé à de nombreuses reprises qu'en raison des conditions géographiques et ethniques applicables au droit de vote et d'éligibilité, il y avait eu violation de l'article 1 du Protocole n° 12 à l'égard de personnes appartenant à ces peuples (voir articles 4 et 15). Par exemple, une personne s'identifiant en tant que Serbe et vivant dans l'entité de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ne peut pas être candidate à une élection à la présidence tripartite¹⁴. En outre, comme l'a déjà déclaré le Comité consultatif, la discrimination dans l'accès au marché de l'emploi reste courante pour les personnes qui s'identifient comme appartenant aux peuples constitutifs mais vivent en situation de minorité dans une autre entité ou unité administrative.

41. Dans l'ensemble, les peuples constitutifs bénéficient d'une position privilégiée par rapport aux minorités nationales de Bosnie-Herzégovine. Pourtant, le Comité consultatif est préoccupé par la discrimination à laquelle sont

⁸ Cette note de bas de page ne s'applique qu'à la version anglaise.

⁹ Cette expression qu'emploie le ministère de l'Éducation de la Republika Srpska est contestée par les représentant-es bosniaques et a été jugée discriminatoire au titre de la Constitution par des tribunaux nationaux, ce qui a entraîné le boycott d'une école à Srebrenica. Voir à ce propos :

<https://n1info.ba/english/news/a375931-still-no-bosnian-language-classes-for-bosniak-children-in-republika-srpska/> et N1 Info, « *Constitutional Court rules in favour of discriminated Bosniak children in RS* », 24 juin 2021, <https://n1info.ba/english/news/constitutional-court-rules-in-favour-of-discriminated-bosniak-children-in-rs/>.

¹⁰ Contre 1 769 592 Bosniaques, 1 086 733 Serbes et 544 780 Croates dans l'ensemble du pays.

¹¹ Données tirées du recensement de 2013.

¹² Herzégovine de l'Ouest (compte 96,82 % de personnes qui se sont identifiées en tant que Croates lors du recensement de 2013) ; canton 10 (76,79 %) ; canton de Posavina (77,32 %) ; canton d'Herzegovina-Neretva (53,29 %).

¹³ *Kovačević c. Bosnie-Herzégovine* (requête n° 43651/22, arrêt du 29 août 2023), paragraphe 61.

¹⁴ *Pudarić c. Bosnie-Herzégovine* (requête n° 55799/18, 8 décembre 2020).

confrontées les personnes appartenant aux peuples constitutifs, au niveau individuel, lorsqu'elles ne remplissent pas les conditions à la fois d'appartenance ethnique et de lieu de résidence. Dans chacun de ses avis précédents¹⁵, le Comité consultatif a soulevé la question et rappelé que « le fait d'étendre, au cas par cas, la protection de la Convention-cadre aux personnes appartenant aux « peuples constitutifs » se trouvant en situation de minorité pouvait représenter un outil supplémentaire pour favoriser leur accès aux droits des minorités et apporter une solution à leurs problèmes, sans pour autant affaiblir leur statut. En effet, l'application aux peuples constitutifs des droits des minorités est considérée par le Comité consultatif comme entièrement conforme à l'objet et au but de la Convention-cadre »¹⁶. De plus, il considère que l'approche article par article et au cas par cas pouvait offrir à certaines personnes appartenant aux peuples constitutifs des outils supplémentaires pour promouvoir leurs droits.

42. Le Comité consultatif encourage une nouvelle fois les autorités à examiner, en consultation étroite avec les personnes concernées, la possibilité d'étendre, au cas par cas, le champ d'application de la Convention-cadre aux personnes appartenant aux peuples constitutifs lorsqu'elles se retrouvent en situation de minorité.

Collecte de données et recensement de la population (article 3)

43. Le précédent recensement a eu lieu en 2013 et les résultats en ont été publiés en 2019¹⁷. Il en est ressorti que 12 583 personnes s'identifiaient en tant que roms, soit la minorité nationale la plus nombreuse numériquement, puis 2 659 en tant qu'albanaises, 2 331 en tant qu'ukrainiennes, 1 993 en tant que monténégrines et 1 108 en tant que turques. Les autres minorités nationales comptaient moins de 1 000 personnes¹⁸. Le

processus de recensement, qui a déjà été analysé par le Comité consultatif et dont un certain nombre de défauts ont été soulignés dans son précédent avis¹⁹, suscite encore et toujours, et de plus en plus, une grande méfiance chez les personnes appartenant à des minorités nationales. Des cas d'intimidation et de fausses déclarations de la part du personnel recenseur ont été rapportés au Comité ainsi que le fait, particulièrement préoccupant, qu'un certain nombre de personnes ont été « oubliées » lors du recensement. Des représentant-es des minorités ont également fait observer qu'il est évident, maintenant que les données détaillées ont été publiées, que le recensement de 2013 sous-estime largement l'importance numérique des minorités nationales (les représentant-es des Roms soulignent par exemple que la Bosnie-Herzégovine compte entre 45 000 et 50 000 Roms)²⁰. Même le Recueil des autorités sur les besoins des Roms, document à partir duquel a été élaboré le plan d'action 2021-2025 de la Bosnie-Herzégovine pour l'inclusion sociale des Roms (plan d'action pour les Roms), dénombre 19 295 Roms²¹. Les représentant-es de la minorité ukrainienne signalent eux aussi que leur groupe a été numériquement sous-évalué et en veulent pour preuve les registres des paroisses²². Certains représentant-es des minorités sont donc plutôt sceptiques quant à l'utilité de réaliser un nouveau recensement de population.

44. Lors de leurs échanges avec le Comité consultatif, des représentant-es du Bureau de statistiques de Bosnie-Herzégovine ont fait savoir qu'ils prévoyaient d'organiser un nouveau recensement sans en préciser la date alors que le précédent remonte à 2013. Ils ont toutefois précisé qu'il serait possible d'indiquer des appartenances multiples mais que les préparatifs n'en sont pas encore au stade de la consultation des représentant-es des minorités. Outre le recensement, il existe quelques méthodes de collecte de données par d'autres biais, principalement dans le cadre des politiques de

¹⁵ Voir le premier Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, adopté le 27 mai 2004, paragraphe 27, consultable à l'adresse :

<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd30>

¹⁶ Comité consultatif, [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 47. Voir aussi le troisième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, adopté le 7 mars 2013, paragraphe 35.

¹⁷ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 33.

¹⁸ 937 personnes se sont déclarées slovènes, 738 macédoniennes, 391 italiennes, 365 allemandes, 350 hongroises, 279 tchèques, 276 russes, 262 juives, 258 polonaises, 173 slovaques, 109 roumaines, 62 autrichiennes et 32 ruthènes. Cette liste de minorités correspond à celle que contient la loi de l'État sur les minorités nationales. Au total, moins de 3 % de la population nationale s'identifie comme n'appartenant pas à l'un des peuples constitutifs.

¹⁹ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphes 29-35.

²⁰ Voir *Roma Early Years Network* (REYN)-Bosnie-Herzégovine, qui indique qu'il y a entre 40 000 et 75 000 Roms, consultable (en anglais) [ici](#). Pendant les entretiens, les représentant-es de ce réseau ont fait savoir que ces chiffres avaient baissé pour cause d'émigration. Grosso modo, les chiffres de REYN correspondent à ceux de l'UNICEF, qui dénombre entre 25 000 et 50 000 Roms vivant en Bosnie-Herzégovine (voir [ici](#)), et à ceux, déjà cités, que donne *Minority Rights Group International*, à savoir entre 30 000 et 50 000 Roms vivant en Bosnie-Herzégovine. Voir : <https://minorityrights.org/country/bosnia-and-herzegovina/>.

²¹ Plan d'action 2021-2025 de la Bosnie-Herzégovine pour l'inclusion sociale des Roms, page 8.

²² L'église de l'une des cinq paroisses de la ville de Prnjavor indique qu'à elle seule, elle compte environ 800 personnes appartenant à la minorité ukrainienne.

logement et d'éducation des Roms et en particulier du plan d'action pour les Roms (voir article 4). Toutefois, le fait que la collecte de certaines données ventilées selon l'appartenance ethnique, par exemple dans l'éducation, n'est pas obligatoire, constitue un obstacle.

45. Le Comité consultatif se félicite de la publication de données détaillées tirées du recensement au sujet de l'appartenance ethnique, ventilées selon la localisation géographique et le sexe. Le Comité consultatif rappelle toutefois qu'il juge important d'avoir des informations fiables sur la composition ethnique de la population en vue de la formulation et de la mise en œuvre de politiques efficaces destinées à protéger les personnes appartenant à des minorités nationales et à les aider à préserver et affirmer leur identité²³. Il est décevant de noter à ce propos qu'il n'est pas encore sûr qu'un nouveau recensement soit effectué. C'est d'autant plus problématique que le seul autre recensement pour lequel des données sont disponibles date de 1991, avant la guerre. Le nombre très faible de personnes roms ayant choisi de s'identifier librement en tant que telles en 2013 est particulièrement troublant si on le compare aux chiffres avancés par la société civile, et il illustre les défauts du processus que le Comité consultatif a déjà évoqués. Enfin, compte tenu du poids donné aux seuils dans la législation (voir articles 10 et 11), il est indispensable de disposer de données correctes et fiables pour que les minorités aient dûment accès à leurs droits. Il est impératif que les représentant·es des minorités participent à tous les stades du processus de recensement, car il est essentiel qu'elles/ils aient confiance dans ce processus pour que les personnes appartenant à des minorités nationales soient disposées et aptes à s'identifier librement.

46. Le Comité consultatif souligne par ailleurs l'importance des outils de collecte de données autres que les outils officiels comme le recensement²⁴ : il est notamment possible de recueillir des données au titre du plan d'action pour les Roms et d'inventorier les besoins des personnes appartenant à la minorité rom sous l'angle de leur participation à la vie sociale et économique (voir article 15). Compte tenu des énormes divergences dans les chiffres, il est manifestement impossible de s'appuyer sur les données du recensement pour répondre aux besoins et aux souhaits des personnes appartenant à cette minorité. C'est une bonne chose que des initiatives aient été lancées pour recueillir et utiliser d'autres données, et il serait judicieux que de nouvelles mesures soient prises pour recueillir des données à caractère personnel auprès des autorités locales et

cantonales, dans le respect des normes internationales en la matière, afin de pouvoir ensuite les rassembler et les publier pour se faire une idée de la situation à l'échelon national.

47. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à consulter les personnes appartenant à des minorités nationales au sujet de la méthodologie de recensement, de la formulation des questions posées et des garanties prévues pour que les réponses puissent être fournies librement et en toute connaissance de cause. Il faudrait que les personnes interrogées aient la possibilité d'indiquer des appartenances multiples et que le personnel recenseur soit dûment formé afin de pouvoir recueillir des réponses données librement et en toute connaissance de cause. Il faudrait que le recrutement du personnel recenseur s'inscrive dans le cadre d'une concertation avec les personnes appartenant à des minorités nationales et que ce personnel soit sensibilisé à l'importance du recueil de données.

48. Le Comité consultatif encourage vivement de nouveau les autorités à établir des mécanismes permettant de recueillir régulièrement des informations fiables sur le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales. Il faudrait se concentrer sur les informations relatives au logement et aux services sociaux et recueillir celles-ci en étroite coopération avec les représentant·es des minorités nationales, en totale conformité avec les normes internationales relatives à la protection des données à caractère personnel.

²³ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 32.

²⁴ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, 2016, paragraphe 18.

Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)

49. La loi sur l'interdiction de la discrimination est toujours en vigueur et s'applique sur tout le territoire de Bosnie-Herzégovine²⁵. Comme indiqué précédemment, les tribunaux nationaux continuent de jouer un rôle majeur dans la lutte contre la discrimination. Il ressort de l'analyse, par la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, de l'application de la loi, que celle-ci a été de plus en plus invoquée devant les tribunaux, que ce soit dans les requêtes ou dans les jugements, jusqu'en 2021 (dernière année pour laquelle des données étaient disponibles aux fins de cette analyse). Il en ressort également que la majorité des affaires concernait la Fédération (312 sur 433)²⁶. Au cours de la période considérée, il n'y a eu qu'un assez petit nombre d'affaires de discrimination fondée sur l'appartenance ethnique et la religion, mais on ignore combien d'entre elles étaient liées à des personnes appartenant à des minorités nationales. Certains des interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif ont appelé l'attention sur le fait que la non-exécution des jugements des tribunaux de Bosnie-Herzégovine est un problème structurel qui dissuade les gens de porter plainte pour discrimination, car ils estiment qu'il n'y a guère de chance que le jugement soit exécuté même s'ils obtiennent gain de cause.

50. Le Bureau des médiateurs des droits humains de Bosnie-Herzégovine (ci-après : le Bureau des médiateurs) est dirigé par trois personnes, chacune représentant l'un des trois peuples constitutifs. Cette composition, qui n'est pas imposée par la loi, découle du processus de sélection par la présidence et le parlement. L'institution des médiateurs est classée sous le « statut A » pour sa conformité avec les Principes de Paris, reconfirmée en 2015. Ses compétences, qui n'ont pas été étendues depuis le quatrième Avis du Comité consultatif, l'autorisent notamment à adresser des recommandations non contraignantes aux autorités à la suite de plaintes individuelles et d'enquêtes ouvertes de plein droit. En application de la loi, le Bureau des médiateurs comporte un service spécialisé dans la protection des minorités nationales. En 2022, il a reçu 2 850 plaintes, dont 12 portaient sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales²⁷. Sur un total de 428 recommandations émises en 2022, 129 ont été mises en œuvre, 75 autres ont donné lieu à l'instauration d'une coopération et 16 autres

encore ont été « partiellement mises en œuvre ». Cent autres ont été estampillées « pas de réaction » et les 108 dernières n'ont pas été suivies d'effet²⁸. En septembre 2023, le Bureau des médiateurs comptait onze plaintes concernant les minorités nationales, dont une contre le Président Dodik de la Republika Srpska (voir aussi article 6).

51. Les trois médiateurs estiment que le nombre de plaintes émanant de personnes appartenant à des minorités nationales est très faible et ne traduit nullement l'ampleur des problèmes auxquels ces personnes sont confrontées. Ils ont par ailleurs expliqué que ces plaintes portaient essentiellement sur l'accès des Roms à un logement adéquat (accès à l'eau potable, à l'électricité et au réseau d'assainissement – voir article 15). Dans l'ensemble, le nombre d'affaires a chuté, ce qu'ils attribuent à plusieurs facteurs : la diminution de la taille de la population, la pandémie de covid-19 ou le fait que les personnes ne pensent pas que l'institution des médiateurs puisse résoudre leurs problèmes. Les médiateurs sont eux-mêmes conscients qu'ils doivent faire mieux connaître leur institution et en faire davantage pour susciter l'attention des médias, et qu'il faut des ressources, notamment des professionnels de la communication, adaptées aux responsabilités qui ont été confiées au Bureau. Ils ont en outre fait savoir qu'ils souhaitaient établir un « rapport spécial » sur la situation des minorités nationales et des personnes qui en sont issues, ce dont le Comité consultatif se félicite.

52. S'il est préoccupant qu'il y ait si peu de plaintes émanant de personnes appartenant à des minorités nationales, il est particulièrement positif que les trois dirigeants de l'institution soient conscients que compte tenu de ces chiffres faibles – qui, déclarent-ils ouvertement, ne correspondent pas à la réalité – ils doivent mener des campagnes de sensibilisation. De plus, comme le faible taux de mise en œuvre des recommandations des médiateurs risque de dissuader les personnes victimes de discrimination de faire appel à l'institution, il faut résoudre ce problème. Il est par ailleurs regrettable que l'institution ne soit dirigée que par des personnes issues des trois peuples constitutifs, et ce malgré leur professionnalisme et leur dévouement. De plus, le mandat de l'institution ne permet pas aux médiateurs de représenter les victimes dans les procédures judiciaires, d'engager des actions en justice ou d'intervenir en qualité d'*amicus curiae* dans les procédures introduites par des tiers. Le Comité

²⁵ Pour une analyse plus détaillée de la loi, voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 36.

²⁶ Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, *Analysis of anti-discrimination case law in Bosnia and Herzegovina for the period 2018-2021*, avril 2023, p. 12, consultable à l'adresse : <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina/542841>.

²⁷ Bureau des médiateurs, Rapport annuel 2022, p. 26.

²⁸ *Ibid.*, p. 27.

consultatif considère que la participation d'un tel organe spécialisé dans les procédures judiciaires portant sur des questions de discrimination permettrait de faire en sorte que toutes les normes pertinentes soient dûment prises en compte²⁹.

53. Enfin, s'agissant des affaires dont les tribunaux sont saisis, le Comité consultatif est profondément préoccupé par la non-exécution des jugements des tribunaux nationaux concernant des cas de discrimination. L'augmentation globale du nombre d'affaires est une bonne chose, car elle signifie peut-être que les personnes concernées sont mieux informées et plus inclinées à faire usage des recours prévus par la loi pour faire respecter leurs droits. Il y a toutefois très peu de plaintes pour discrimination fondée sur l'appartenance ethnique ou la religion, ce qui va peut-être dans le sens de l'opinion des interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif, qui jugent inutile d'ester en justice puisque les décisions des tribunaux ne sont pas exécutées. C'est aussi le cas des décisions judiciaires concernant des affaires de ségrégation ethnique à l'école, dont la non-exécution est particulièrement prononcée (voir article 6).

54. Le Comité consultatif exhorte les autorités à s'assurer de l'exécution des décisions des tribunaux nationaux dans les affaires de discrimination touchant les personnes appartenant à des minorités nationales.

55. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à fournir au Bureau des médiateurs des droits humains les ressources dont il a besoin pour faire connaître son travail et sa mission, à renforcer ses compétences afin qu'il puisse ester en justice et à veiller à une meilleure application de ses recommandations. Les autorités devraient chercher comment modifier le système afin que, dans les faits, devenir médiateur ou médiatrice ne soit pas conditionné par l'appartenance ethnique.

Discrimination en matière d'accès aux fonctions politiques (article 4)

56. La situation n'a pas évolué quant à l'obligation faite aux candidats à des fonctions législatives dans les différentes entités ou unités administratives de déclarer leur appartenance

ethnique. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : la Cour) à cet égard n'ont toujours pas été exécutés. Dans le groupe d'affaires concerné, la Cour a conclu à une discrimination contre les requérants, qui n'avaient pas été autorisés à se porter candidats aux élections à la présidence tripartite de la Bosnie-Herzégovine en raison de leur non-appartenance à l'un des peuples constituants, ou du fait qu'ils ne remplissaient pas certaines conditions liées à l'origine ethnique et au lieu de résidence ; selon la Cour, cette discrimination emportait violation de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme³⁰. Le Comité consultatif s'intéresse particulièrement à l'exécution de l'arrêt *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, qui portait sur un cas de discrimination contre des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'accès à des fonctions politiques. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a publié en juin 2023 une décision dans laquelle il insiste fermement sur l'importance primordiale de relancer immédiatement les travaux de réforme électorale pour que les arrêts de la Cour puissent être exécutés³¹. Par ailleurs, en août 2023, la Cour a rendu sa décision dans l'affaire *Kovačević c. Bosnie-Herzégovine* et élargi au droit de vote la portée des violations commises en application d'un ensemble de critères géographiques et ethniques, tandis que dans de précédentes affaires il était surtout question du droit d'éligibilité. De plus, la Cour a conclu à une violation de l'article 1 du Protocole n° 12³².

57. Selon certaines sources, la situation n'évolue pas, car il manque deux éléments – la volonté politique et une approche coordonnée suivie par l'ensemble des autorités, tous niveaux confondus – or ces deux éléments sont nécessaires parce que les questions considérées exigent des amendements constitutionnels. Partout dans le pays, des représentant-es de minorités ont évoqué le fait que la discrimination institutionnelle dans l'accès à des fonctions politiques est symptomatique de l'approche suivie dans la Constitution, qui emploie le mot « autres » pour parler des personnes appartenant à des minorités nationales, une catégorie qui n'est pas traitée sur un pied d'égalité dans le système politique en Bosnie-Herzégovine. Plus de 14 ans se sont écoulés depuis que la Cour a rendu son arrêt

²⁹ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 40.

³⁰ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, communication au Comité des Ministres au titre de la Règle 9, 24 avril 2023. Les arrêts concernés sont : *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* (requête n° 27996/06, arrêt du 22 décembre 2009) ; *Zornić c. Bosnie-Herzégovine* (requête n° 3681/06, arrêt du 15 juillet 2014) ; *Šlaku c. Bosnie-Herzégovine* (requête n° 56666/12, arrêt du 26 mai 2016) ; *Pilav c. Bosnie-Herzégovine* (requête n° 41939/07, arrêt du 9 juin 2016) ; *Pudarić c. Bosnie-Herzégovine* (requête n° 55799/18, arrêt du 8 décembre 2020).

³¹ Comité des Ministres, CM/Del/Dec(2023)1468/H46-4, H46-4 *Groupe Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* (requête n° 27996/06), Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne [CM/Del/Dec\(2023\)1468/H46-4](#).

³² *Kovačević c. Bosnie-Herzégovine* (requête n° 43651/22, arrêt du 29 août 2023).

dans l'affaire *Sejdić et Finci*. La non-exécution de cette décision a gravement érodé la confiance des personnes appartenant à des minorités nationales dans les systèmes et les institutions de l'État ainsi que dans les institutions européennes.

58. Il est en effet regrettable que d'autres arrêts encore, y compris en 2023, aient été rendus contre la Bosnie-Herzégovine depuis l'adoption du quatrième Avis, car c'est le signe qu'il n'y a eu aucune avancée sur ce point. Le Comité consultatif se félicite toutefois que l'arrêt rendu dans l'affaire *Baralija c. Bosnie-Herzégovine*³³, qui porte sur l'absence prolongée d'élections dans la ville de Mostar, ait été exécuté par les autorités nationales (avec l'amendement de la loi sur les élections par la Chambre des représentants et par la Chambre des peuples), ce qui a permis d'organiser des élections à Mostar en 2020 après douze ans sans scrutin, et de montrer que des situations difficiles peuvent s'améliorer, même si c'est principalement à l'échelon local³⁴. Plus généralement, le Comité consultatif souligne qu'il a fait savoir aux autorités dès son premier Avis, en 2004³⁵, qu'il jugeait préoccupante cette forme de discrimination à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales, et qu'il le leur a rappelé depuis lors³⁶. Cette situation n'ayant pas été réglée, le Comité consultatif s'en inquiète davantage encore et il est de la plus haute importance de veiller à éliminer la discrimination à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment en exécutant les arrêts de la Cour. Le Comité consultatif a invariablement rappelé depuis 2004 qu'il s'agit de la forme la plus flagrante de discrimination à l'égard des personnes issues des peuples constitutifs vivant en situation de minorité.

59. Le Comité consultatif exhorte de nouveau les autorités à rapidement progresser dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la discrimination dans le domaine de la participation à la vie

politique. Une stratégie d'exécution des arrêts doit être établie dans les meilleurs délais puis mise en œuvre, et ce en coopération avec les personnes appartenant à des minorités nationales.

Plan d'action pour les Roms (article 4)

60. L'édition 2021-2025 du plan d'action de la Bosnie-Herzégovine pour l'inclusion sociale des Roms (plan d'action pour les Roms) fait suite à l'édition 2017-2020. Le suivi de la première édition était assuré annuellement par le ministère des Droits humains et des Réfugiés, qui adressait un rapport à cet égard au Conseil des ministres à l'échelon de l'État. Des consultations ont été organisées en vue de l'élaboration de la nouvelle édition du plan d'action pour les Roms, auxquelles ont participé des représentant-es des Roms et des représentant-es des autorités de l'État, des entités et du District de Brčko³⁷. La commission rom (voir article 15) est chargée du suivi annuel de la mise en œuvre du plan d'action. Le plan d'action pour les Roms a cinq objectifs stratégiques : la lutte contre l'antitsiganisme ; l'emploi ; le logement ; les soins de santé ; et l'éducation (pour la première fois – ce volet du document a été élaboré distinctement puis ajouté, car les compétences en la matière n'incombent pas aux autorités de l'État mais à celle des deux entités, des cantons et du District de Brčko)³⁸. Il est principalement financé au titre du budget de l'État. Des plans d'action locaux ont été adoptés dans neuf communes du territoire et d'autres sont en cours d'établissement³⁹. En Republika Srpska, un plan d'action sur les besoins des Roms en matière d'éducation a été établi⁴⁰.

61. Le Comité consultatif avait précédemment noté que la situation s'était améliorée en matière d'inscription à l'état civil et de délivrance de papiers d'identité⁴¹. Les autorités ont en outre fait état de progrès dans la lutte contre l'apatridie : le nombre de Roms risquant de devenir apatrides est tombé de 70 en 2020 à 14 en 2023. Toutefois, selon des interlocuteurs et

³³ *Baralija c. Bosnie-Herzégovine* (requête n° 30100/18, arrêt du 29 octobre 2019).

³⁴ Voir Résolution [CM/ResDH\(2020\)240](#) Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Baralija* contre Bosnie et Herzégovine (adoptée par le Comité des Ministres le 3 décembre 2020). Voir aussi, Communication de la Bosnie-Herzégovine du 4 août 2020, [DH-DD\(2020\)654](#), décrivant les mesures prises.

³⁵ Voir premier Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 126.

³⁶ [Deuxième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine](#), adopté le 9 octobre 2008, paragraphe 69 ; troisième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphes 60-64 ; quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphes 48-49.

³⁷ Voir [rapport étatique](#) (disponible en anglais), paragraphe 84.

³⁸ Ministère des Droits humains et des Réfugiés, plan d'action 2021-2025 pour l'inclusion sociale des Roms, consultable à l'adresse : <https://www.rcc.int/romainegration2020/files/admin/docs/86d1b88911c83898298eeb47b697d01c.pdf>. Voir également le [rapport](#)

[étatique](#), paragraphe 28. La partie du plan d'action qui est consacrée à l'éducation est identique au « plan général 2018-2022 sur les besoins des Roms en matière d'éducation », qui avait été adopté en 2018. Le plan d'action 2017-2020 pour les Roms est disponible [ici](#).

³⁹ En 2018, Tuzla, Visoko, Prnjavor, Centar-Sarajevo, Donji Vakuf, Travnik, Bijeljina, Kakanj et le District de Brčko ont adopté des plans locaux, et d'autres plans, locaux et cantonaux, étaient en cours d'établissement au sujet des besoins des Roms en matière d'éducation dans le canton de Zenica-Doboj et dans celui de Sarajevo. La ville de Prijedor donne des informations particulièrement précises et instructives, thème par thème, sur le plan d'action local au paragraphe 29 du [rapport étatique](#) (p. 17).

⁴⁰ Voir [rapport étatique](#), paragraphe 69.

⁴¹ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphes 50-53.

interlocutrices du Comité consultatif, les progrès sont au point mort. La situation des Roms qui étaient à l'étranger et reviennent en Bosnie-Herzégovine est particulièrement préoccupante. Comme les enfants qui sont nés entre-temps à l'étranger n'ont peut-être pas été déclarés dans les pays concernés, il est maintenant difficile pour les parents d'obtenir les documents nécessaires pour pouvoir les déclarer en Bosnie-Herzégovine. Or à cela s'ajoute l'obligation, prévue dans la loi sur le droit de séjour, d'apporter la preuve d'une adresse permanente. Ces facteurs sont aggravés par la discrimination systémique à l'égard des Roms (voir article 6). Le fait qu'ils ne sont pas déclarés empêche les enfants roms de bénéficier des aides sociales, de suivre un enseignement préscolaire et primaire et d'avoir accès à des soins de santé. Compte tenu des problèmes d'accès à l'assurance maladie (voir article 15), il semblerait que des femmes accouchent en utilisant l'assurance maladie d'autres femmes, ce qui pose problème pour déclarer la naissance des enfants et obtenir des documents essentiels⁴². Une organisation d'aide juridique estime qu'environ 3 000 Roms sont concernés par l'absence de documents d'identité⁴³.

62. Le plan d'action pour les Roms contient un certain nombre de mesures satisfaisantes dans des domaines d'une importance capitale pour les personnes appartenant à la minorité rom. Les mesures qu'il énonce en particulier en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sont encourageantes. Il semble toutefois qu'une grande partie des mesures ne soient pas assorties du financement adéquat ; en effet, les autorités de l'État sont les seules à être répertoriées en tant que sources de financement, ce qui n'est pas suffisant. Vu la dilution des compétences en Bosnie-Herzégovine dans divers domaines, cela semble particulièrement regrettable : il faut que les autorités locales et cantonales contribuent, surtout financièrement, à la mise en œuvre du plan d'action pour que celle-ci soit menée à bien. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les autorités luttent réellement contre le risque d'apatridie, que le plan d'action pour les Roms contient des mesures pour l'obtention de papiers et que des fonds du ministère des Droits humains et des Réfugiés sont alloués à cet effet. Il sera bel et bien indispensable d'associer des Roms et des représentants des Roms, notamment des femmes, au suivi et à l'évaluation du plan d'action, entre autres pour définir les modalités d'élaboration de la prochaine édition du plan, en

2025. Il faut dûment veiller à ce que ces consultations tiennent compte de la diversité de la minorité rom.

63. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à tous les niveaux à allouer les ressources nécessaires à la mise en œuvre du plan d'action 2021-2025 de la Bosnie-Herzégovine pour l'inclusion sociale des Roms. Celui-ci doit être mis en œuvre, suivi et évalué avec la participation de personnes appartenant à la minorité rom, notamment des femmes et des jeunes.

64. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer d'élaborer des plans d'action locaux pour l'inclusion sociale des Roms et à veiller à leur application, à en assurer le suivi et à en évaluer les résultats avec la participation de personnes appartenant à la minorité rom, notamment de femmes et de jeunes.

65. Le Comité consultatif demande aux autorités de s'assurer que les personnes appartenant à la minorité rom ont réellement accès aux divers documents dont elles ont besoin pour pouvoir exercer dûment leurs droits.

Soutien aux cultures et aux identités des minorités nationales (article 5)

66. Les autorités de l'État ont informé le Comité consultatif que depuis 2020, les associations représentant les minorités nationales n'ont pas reçu de financement de l'État, car le budget des institutions de l'État n'a pas pu être adopté. Selon le rapport étatique, le ministère des Droits humains et des Réfugiés octroie 150 000 marks convertibles (BAM) (76 800 EUR) au soutien aux cultures et aux langues des personnes appartenant à des minorités nationales en Bosnie-Herzégovine. L'une des activités ainsi subventionnées est l'organisation d'événements culturels, que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne subventionnent eux aussi. Intitulé « *When we are fewer* », un film sur les minorités nationales avait été sélectionné au Festival du film de Sarajevo en 2019, là encore grâce à un soutien international⁴⁴.

67. Au niveau des entités, la Republika Srpska a adopté la Stratégie 2020-2024 pour la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales en Republika Srpska, qui transpose certains des droits prévus dans la loi sur les minorités nationales. Dans sa Stratégie 2017-2020 pour le développement culturel, cette entité s'est

⁴² Les Roms et les institutions de la sécurité et de la justice en Bosnie-Herzégovine – Accès et confiance (2021), Atlantska inicijativa, pages 13-14, consultable (en croate) à l'adresse : <https://atlantskainicijativa.org/wp-content/uploads/2021/11/Pristup-i-povjerenje-Roma-u-institucije-sigurnosti-i-pravosuda-u-Bosni-i-Hercegovini.pdf>.

⁴³ Communication de *Legal Aid Society Vaša Prava* au Comité consultatif, avril 2023.

⁴⁴ Voir : *CoE/EU Horizontal Facility, 'When we are fewer'*, 2019, consultable (en anglais) [ici](#).

particulièrement concentrée sur les cultures des minorités nationales. Le Gouvernement de Republika Srpska était censé nommer un organe de coordination chargé de superviser la mise en œuvre de la stratégie. Le Comité consultatif ignore s'il l'a fait ou non. Le ministère de l'Éducation et de la Culture de la Republika Srpska cofinance des projets des minorités nationales jusqu'à 40 000 BAM (soit environ 20 400 EUR) par an. L'entité s'attache également à financer des projets concernant des personnes appartenant à la minorité rom, notamment des projets à caractère linguistique⁴⁵. L'Alliance des minorités nationales (*Savez nacionalnih manjina*) de Republika Srpska a par ailleurs reçu un financement de la ville de Banja Luka et du Gouvernement de l'entité, notamment au titre de l'entretien de locaux utilisés par ses membres. Des municipalités accordent en outre divers degrés de financement⁴⁶. Il existe dans la Fédération un système complexe de soutien dans le cadre duquel divers niveaux de financement sont octroyés par les cantons et les municipalités. En Republika Srpska, la ville de Trebinje a par exemple alloué 90 000 BAM en 2020⁴⁷.

68. Nombreux ont été les représentant-es des minorités nationales à se dire préoccupé-es par la nécessité de lutter contre la pression qu'ils subissent pour l'assimilation et donc de lutter pour la préservation de leurs cultures et identités contre les tendances à l'assimilation, en particulier celles de leurs langues et de leurs traditions culturelles. Les minorités nationales ayant un « État-parent » capable de leur apporter un soutien, financier ou autres, soulignent l'importance de ce soutien ; celles qui ne bénéficient pas d'un tel soutien le déplorent ainsi que l'absence de financement pour compenser cette inégalité. Elles évoquent en outre l'énorme impact de l'inflation sur le financement et le fait que les taux élevés de l'inflation, notamment en Republika Srpska, ont grignoté la hausse des fonds alloués. Les représentant-es des minorités ont par ailleurs insisté sur le risque élevé d'assimilation qui pèse sur les personnes appartenant à des minorités nationales pour lesquelles il n'existe pas de structures de soutien, en particulier à l'égard des langues minoritaires. Nombre de représentant-es des minorités, notamment des Roms mais aussi des Macédoniens, des Italiens et autres, ont souligné que les enfants

connaissent de moins en moins la langue de leur minorité.

69. Les associations représentant des minorités nationales dans le District de Brčko sont préoccupées par les exigences en matière d'enregistrement, qui les obligent à déclarer une adresse professionnelle et les empêchent d'utiliser une adresse résidentielle sous peine de ne pas pouvoir solliciter un financement auprès du District de Brčko. Cette mesure a été imposée dans un souci d'utilisation transparente et responsable des fonds publics mais les associations des minorités nationales, qui sont assez peu nombreuses dans le District de Brčko et insuffisamment financées, n'ont pas les moyens de payer des locaux commerciaux. Le Comité consultatif estime que les obligations d'enregistrement sont bien entendu légitimes, mais ne devraient pas restreindre exagérément la liberté d'association des personnes appartenant à des minorités nationales. À cet égard, le District de Brčko devrait envisager d'aider les associations des minorités nationales à partager des locaux qu'elles pourraient utiliser comme adresse professionnelle, à l'instar de ce qui se fait à Banja Luka.

70. Les autorités ont informé le Comité consultatif de certaines initiatives, par exemple dans le canton de Zenica-Doboj, visant à restaurer et à protéger les biens appartenant à des personnes issues de la minorité juive, mais elles soulignent que pour cette minorité numériquement peu nombreuse, il est difficile d'entretenir des biens. Des représentant-es de la minorité juive ont fait savoir au Comité consultatif que ce qui les inquiète principalement, c'est la restitution des biens religieux appartenant à des personnes issues de cette minorité. Sont ici concernés les biens collectifs et individuels et les biens sans héritiers qui ont été confisqués par l'État yougoslave⁴⁸. Des biens ont été restitués au cas par cas mais il n'existe aucune loi régissant ces procédures, à aucun échelon, bien que nombre d'entre elles aient été engagées au cours des vingt dernières années. La communauté juive réclame 54 bâtiments, parmi lesquels un exemple remarquable est celui du bâtiment que le ministère de l'Intérieur du canton de Sarajevo utilise à l'heure actuelle et pour la restitution duquel aucun dialogue n'a été engagé⁴⁹. Le Comité consultatif souligne qu'il est important que les autorités maintiennent un dialogue ouvert avec les représentant-es des

⁴⁵ Voir [rapport étatique](#), paragraphe 34.

⁴⁶ Prijedor dispose par exemple d'une ligne budgétaire spécifique pour les associations des minorités nationales. Il existe dans cette ville un conseiller spécialement chargé des questions touchant aux minorités nationales qui assure la coordination des activités organisées dans le cadre de « *Mala Europa* » (« Petite Europe »), et notamment d'un festival des minorités nationales, voir : <https://gradprnjavor.com/little-europe/national-minorities/?lang=en>.

⁴⁷ Voir le [rapport étatique](#), paragraphes 35 et 36, au sujet du soutien prodigué par le canton de Zenica-Doboj et la ville de Trebinje.

⁴⁸ Voir : Département d'État des É.-U., *Justice for Uncompensated Survivors Today Act*, rapport au Congrès, mars 2020, accessible à l'adresse : <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/JUST-Act5.pdf>.

⁴⁹ Rapport de 2022 du Département d'État des États-Unis sur les droits humains, Section 1.E. Voir aussi Balkan Insight, 2019, « *Bosnia's Jews Still Hoping for Return of Seized Property* », accessible à l'adresse : <https://balkaninsight.com/2019/02/27/bosnias-jews-still-hoping-for-return-of-seized-property/>.

minorités nationales à propos des questions relatives à leurs biens religieux, et qu'il faut que la restitution de ces biens soit inscrite dans un texte de loi. Elles doivent veiller à ce que toutes les communautés religieuses aient suffisamment de temps pour engager les procédures voulues et les mêmes chances d'y parvenir sans se heurter à des obstacles disproportionnés tels que des frais élevés, et qu'elles aient accès à des voies de recours et des moyens de réparation.

71. Il faudrait, de manière générale, mettre en place, en consultation avec les représentants des minorités nationales, un système de soutien permanent en faveur des projets concernant la préservation et le développement des cultures et des langues des minorités. Le soutien accordé doit correspondre aux divers besoins et souhaits de chacun des groupes et s'inscrire dans le cadre de procédures justes et transparentes⁵⁰. L'octroi sporadique de ce soutien et l'existence de procédures ad hoc sur tout le territoire ne permettent pas aux organisations des minorités nationales d'avoir accès à un financement de manière prévisible ou durable. Le Comité consultatif rappelle que « toutes les mesures de soutien doivent être adaptées aux besoins spécifiques et à la situation des différents groupes, de sorte que les différences culturelles considérées comme spécifiques à chacun soient affirmées et protégées »⁵¹. Il faut notamment mettre l'accent sur les besoins des minorités nationales numériquement peu nombreuses, en particulier celles qui ne reçoivent aucun soutien de l'étranger.

72. Le Comité consultatif constate que la Bosnie-Herzégovine reconnaît un grand nombre de minorités nationales, ce qui dénote une immense richesse culturelle. Toutefois, du fait de ce nombre élevé et de la structure constitutionnelle complexe du pays, les besoins et souhaits des personnes appartenant à des minorités nationales sont légion. Les tensions interethniques qui règnent dans le pays (voir article 6) contribuent par ailleurs à la pression assimilationniste qui découle peut-être entre autres de la discrimination dans l'accès à des fonctions politiques (voir articles 4 et 15). Les personnes appartenant à des minorités nationales s'attachent à préserver leurs cultures et identités face à cette pression, mais du fait de l'approche actuelle, les activités se concentrent fortement sur les aspects folkloriques et traditionnels des cultures et identités des minorités même lorsqu'il s'agit d'activités financées par des donateurs internationaux, et les personnes appartenant à des minorités

nationales n'ont guère la possibilité de « développer » leurs cultures ou identités, contrairement à ce que prévoit l'article 5 de la Convention-cadre. Même si cette approche est légitime, il faudrait définir une approche parallèle visant à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent avoir la possibilité de se présenter et de vivre comme faisant naturellement partie de la société et évoluant en son sein, et d'exprimer leurs cultures dans toute leur diversité.

73. Le Comité consultatif est en effet particulièrement inquiet de voir que les langues minoritaires semblent disparaître, car les enfants et les jeunes les parlent de moins en moins. Il faut donc assurer une concertation afin de prodiguer un soutien concret, en particulier grâce à l'enseignement mais également à l'organisation d'activités culturelles, pour que ces langues puissent être employées et revitalisées⁵².

74. Le Comité consultatif estime que tous ces facteurs nécessitent une approche plus coordonnée. S'il se félicite du soutien que prodiguent les autorités à différents échelons, il constate toutefois que ce soutien ne répond ni aux besoins fondamentaux des personnes appartenant à des minorités nationales dans toute leur diversité ni, à vrai dire, aux risques que courent celles-ci. Compte tenu de ce décalage, les autorités devraient, à tous les échelons, procéder à une analyse des besoins fondée sur une approche commune permettant de déterminer les besoins et les souhaits des personnes appartenant à des minorités nationales en termes de soutien à leurs cultures mais aussi d'enseignement en/des langues minoritaires, de médias, d'utilisation de ces langues auprès des autorités et pour les indications topographiques, et de participation à la vie socio-économique et politique ; il faudrait en outre qu'elles adaptent leur soutien en fonction de l'existence ou de l'absence de liens avec d'éventuels « États-parents ». Le Comité consultatif souligne en effet que la coopération transfrontalière peut favoriser la tolérance et la prospérité, renforcer les relations interétatiques et encourager le dialogue sur les questions relatives aux minorités⁵³. Toutefois, l'existence d'un soutien prodigué depuis l'étranger ne décharge pas la Bosnie-Herzégovine de ses responsabilités au titre de la Convention-cadre et le pays devrait par conséquent chercher à coordonner le soutien assuré par d'autres États, lequel devrait ne venir qu'en complément du soutien national.

⁵⁰ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, 2016, paragraphe 62.

⁵¹ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, 2016, paragraphe 67.

⁵² Voir également : Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, [troisième rapport sur la Bosnie-Herzégovine](#), 17 mars 2022, MIN-LAN(2022)2.

⁵³ Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations*, juin 2008, recommandation 16.

75. L'élaboration, en s'appuyant sur cette analyse des besoins, d'une stratégie nationale pour la promotion des droits des minorités nationales permettrait au soutien imparti d'être transmis et organisé plus efficacement mais aussi régulé sur l'ensemble du territoire, le but étant que les minorités nationales reçoivent le soutien dont elles ont besoin pour leurs cultures et identités. Des mesures ciblées devraient être prises pour chacune des minorités nationales reconnues et tenir compte de leur diversité intrinsèque en se focalisant notamment sur les femmes, les jeunes et les personnes âgées, sur les minorités nationales numériquement peu nombreuses et sur les minorités vivant en zone rurale ou plus isolée.

76. Le Comité consultatif exhorte les autorités à procéder à une analyse des besoins et des souhaits des personnes appartenant à des minorités nationales à l'égard du maintien et du développement des cultures, des identités et des langues de ces minorités. C'est à partir de cette analyse qu'il faudrait ensuite établir, avec la participation de tous les niveaux de gouvernement et tout particulièrement le niveau local, une stratégie nationale de protection et de promotion des droits, des cultures, des identités et des langues des personnes appartenant à des minorités nationales.

77. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à définir sans tarder des bases juridiques solides pour la restitution des biens religieux juifs, en consultant dûment les personnes appartenant à cette minorité.

Dialogue interculturel et respect mutuel (article 6)

78. En Bosnie-Herzégovine, les discours sociétaux, politiques et médiatiques restent dominés par des débats sur les questions auxquelles se heurtent les peuples constitutifs, sur la mémoire historique et sur des faits contestés, mais aussi souvent par l'hostilité pure et simple, principalement en politique, régnant entre les trois peuples constitutifs. Il ne reste donc aux personnes appartenant à des minorités nationales qu'une faible marge de manœuvre pour se faire entendre mais surtout pour se voir prises en compte dans les discours sociétaux et politiques généraux (voir aussi article 12). Dans une certaine mesure, cela leur épargne d'avoir à endurer le poids de l'intolérance. Les autorités

signalent que le Conseil interreligieux s'attache à favoriser le dialogue interethnique⁵⁴, mais il ressort d'une étude que plus de 40 % de la population estime qu'il ne faut pas se marier en dehors de son groupe ethnique, et plus de 10 % des personnes interrogées, formant un échantillon représentatif de la population générale, ne connaissaient aucun Bosniaque, Serbe ou Croate. Il est également ressorti de cette étude sur la distance sociale qu'un certain degré de séparation perdure entre les groupes majoritaires et les Roms, avec 63,3 % des gens indiquant qu'ils ne connaissent pas de Roms et près de 40 % qu'ils sont plutôt ou tout à fait d'accord de dire que les Roms sont plus susceptibles d'être des voleurs⁵⁵. La même étude montre que 22 % des gens sont entièrement d'accord de dire que les Juifs ont « trop de pouvoir dans le monde des affaires », et 42 % estiment qu'il « faut rester prudent à l'égard d'autres nationalités, même si celles-ci se montrent cordiales »⁵⁶. Il est ressorti d'une autre enquête qu'environ un tiers des gens ne voudraient pas de Roms dans leur quartier⁵⁷. Dans un discours qui a été enregistré, on peut entendre le Président de la Republika Srpska faire des commentaires péjoratifs sur les « tsiganes »⁵⁸. Malgré l'importance numérique toute relative des groupes minoritaires, les stéréotypes négatifs persistent et en particulier l'antitsiganisme. S'agissant des médias, des interlocuteurs et interlocutrices ont fait savoir au Comité consultatif que les questions touchant aux minorités nationales n'y sont le plus souvent pas traitées et que lorsqu'elles le sont c'est de manière stéréotypée.

79. Concernant la relation entre les peuples constitutifs, certains des interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif ont fait savoir que la situation empirait. Le Code pénal, qui a été modifié par le Haut-Représentant, érige désormais en infraction pénale le fait d'accorder une reconnaissance, une récompense, de commémorer ou célébrer de quelque manière que ce soit, ou encore d'accorder un privilège ou avantage similaire à une personne condamnée [...] pour génocide, crimes contre l'humanité ou crimes de guerre, ou le fait de donner le nom d'une telle personne à un bien public, par exemple une rue, une place, un parc, un pont, une institution, un bâtiment, une commune ou une ville [...]. De tels actes sont passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée minimum

⁵⁴ Voir [rapport étatique](#), paragraphe 39.

⁵⁵ Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, « *Discrimination in Bosnia and Herzegovina, Public Perceptions, Attitudes and Experiences* », 2020, sur la base de données recueillies en 2019, p. 27, consultable [ici](#).

⁵⁶ *Ibid.*, p. 27.

⁵⁷ US AID, Monitoring and Evaluation Support Activity ii (Measure ii) Monitoring and Evaluation Support Activity ii (Measure ii): National Youth Survey In Bosnia And Herzegovina 2022, rapport final, février 2023, Exhibit 16, consultable (en anglais) à l'adresse :

<https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-03/MII-NYS%202022-508.pdf>, p.3.

⁵⁸ *Oslobodjenje*, « "Osvrt" iz Srbije na Dodikov nastup / Da li se pravilno kaže Ciganija ili Romanija? », 27 avril 2023, consultable à l'adresse : <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/osvrt-iz-srbije-na-dodikov-nastup-da-li-se-pravilno-kaze-ciganija-ili-romanija-855866>.

de trois ans⁵⁹. La mémoire historique est néanmoins régulièrement instrumentalisée et des événements datant des années 1990, des première et seconde guerres mondiales⁶⁰ et ainsi de suite jusqu'à l'empire ottoman continuent d'être farouchement contestés, surtout sur le plan politique et par des États voisins. La contestation alimente les discours de part et d'autre à tel point que les commémorations historiques sont devenues sources de division, surtout lorsque, par exemple, des symboles fascistes du régime oustachi sont arborés en Bosnie-Herzégovine lors de cérémonies auxquelles assistent des responsables politiques étrangers⁶¹.

80. Le sort et le profil public des personnes condamnées pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide commis dans les années 1990 sont régulièrement à l'origine de tensions interethniques et de réactions véhémentes chez les personnes appartenant aux divers peuples constitutifs qui ont fait les frais de ces crimes, ce qui a par exemple été le cas lorsque l'un de ces criminels de guerre a dit, dès sa sortie de prison, qu'il n'hésiterait pas à recommencer⁶². La politique mémorielle relative à la guerre qui a fait rage dans les années 1990 continue en effet d'avoir de fortes incidences sur l'ensemble de la société, et l'on constate que des discours politiques qui insistent sur les différences ethniques viennent combler le vide que crée l'absence de perspectives multiples dans l'enseignement de l'histoire de la guerre. Ce qui est préoccupant, c'est que ces discours semblent trouver un certain écho chez les jeunes, qui ont de moins en moins confiance dans les personnes appartenant aux autres peuples constitutifs, ce qui vient renforcer la

sensation de n'être en sécurité qu'auprès des personnes issues du même peuple constitutif que soi, et qui, selon les interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif, sont de plus en plus prêts à en découdre⁶³. L'atmosphère générale et divers autres facteurs contribuent à une tendance durable à l'émigration⁶⁴ mais aussi à la migration entre entités et cantons. Selon les interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif, cette tendance est causée par le climat hostile qui règne à l'égard des groupes ethniques et peuples constitutifs non dominants en un endroit donné. Ce climat pousse les personnes appartenant à ces groupes à s'installer dans une entité ou un canton où ils se sentent en sécurité – au sein de « leur » peuple constitutif – ou à émigrer.

81. Le cimetière des partisans de Mostar offre un exemple de contestation mémorielle : cet endroit, qui n'a pas été classé en tant que monument historique ou architectural, n'a pas cessé d'être saccagé par des vandales qui y ont inscrit des symboles nazis et oustachis et ont détruit les pierres tombales des partisans (voir aussi plus bas les crimes de haine et discours de haine)⁶⁵. La décision a été prise à Mostar de rebaptiser des rues portant le nom d'importants combattants oustachis mais elle n'a pas été appliquée⁶⁶. Bien que ce soit interdit par la loi (voir plus bas), des hauts responsables de Republika Srpska continuent de nier le génocide⁶⁷. Ces commentaires négationnistes, auxquels s'ajoutent les velléités sécessionnistes de la Republika Srpska⁶⁸, la volonté affirmée par ses hauts responsables « d'homogénéiser » l'entité⁶⁹ ainsi que le fait que le 9 janvier continue d'être célébré en Republika Srpska alors qu'il a été déclaré inconstitutionnel par la Cour

⁵⁹ Décision du Haut-Représentant n 26/21, 23 juillet 2021, consultable à l'adresse : [CM/ResDH\(2020\)240](https://www.un.org/press/fr/2021/20210723-hr-26-21).

⁶⁰ Voir par exemple les rapatriements de Bleiburg. N1 Info, « *Grlic Radman: Croats survived despite Bleiburg, other predicaments* », 28 mai 2023, consultable à l'adresse : <https://n1info.hr/english/news/grlic-radman-croats-survived-despite-bleiburg-other-predicaments/>.

⁶¹ Al Jazeera Balkans, « *Komemoracija u Stocu: Različiti pogledi na događaj iz prošlosti* », 25 mai 2023, consultable à l'adresse : <https://balkans.aljazeera.net/videos/2023/5/28/komemoracija-u-stocu-razliciti-pogledi-na-dogadjaj-iz-proslosti>.

⁶² Balkan Insight, « *Bosnian war victims demand review of early release of Kordić* », 12 juin 2023, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://balkaninsight.com/2023/06/12/bosnian-war-victims-demand-review-of-early-release-of-kordic/>.

⁶³ US AID, Monitoring and Evaluation Support Activity ii (Measure ii) Monitoring and Evaluation Support Activity ii (Measure ii): National Youth Survey In Bosnia And Herzegovina 2022, rapport final, février 2023, Exhibit 16, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-03/MII-NYS%202022-508.pdf>.

⁶⁴ Selon la Banque mondiale, la Bosnie-Herzégovine enregistre le taux d'émigration le plus élevé de la région, tout particulièrement chez les moins instruits et chez les plus instruits. En 2018, par exemple, 30 % des personnes émigrant avaient entre 18 et 30 ans. Voir : Banque mondiale, « *Systematic Country Diagnostic Updated – Bosnia and Herzegovina* », rapport n° 148573-BA, 2020, p. 19, consultable (en anglais) [ici](#).

⁶⁵ The Guardian, « *Protecting Bosnia and Herzegovina's anti-fascist legacy* », 2 juin 2023, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.theguardian.com/artanddesign/2023/jun/02/protecting-bosnia-and-herzegovinas-anti-fascist-legacy-mostars-partisan-memorial-cemetery>.

⁶⁶ Département d'État des États-Unis, rapport de 2021 sur la liberté religieuse internationale – Bosnie-Herzégovine, juin 2022, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.state.gov/reports/2021-report-on-international-religious-freedom/bosnia-and-herzegovina/>.

⁶⁷ Radio Free Europe, « *U.S. Ambassador Condemns Bosnian Serb Leader's 'Reprehensible' Genocide Denial* », 22 février 2023 consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.rferl.org/a/bosnia-dodik-srebrenica-genocide-denial-us-ambassador/32283691.html>.

⁶⁸ Bne Intellinews, « *Bosnia's Republika Srpska rejects Constitutional Court rulings in move towards secession* », 27 juin 2023, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.intellinews.com/bosnia-s-republika-srpska-rejects-constitutional-court-rulings-in-move-towards-secession-283001/?source=bosnia-and-herzegovina>.

⁶⁹ N1 Info, « *Vanredno obraćanje Dodika: Izvršiću homogenizaciju Srba i RS do maksimuma* », 12 août 2023, consultable à l'adresse : <https://n1info.rs/region/vanredno-obracanje-dodika-izvršicu-homogenizaciju-srba-i-rs-do-maksimuma/>.

constitutionnelle⁷⁰, favorisent l'intolérance entre les peuples et les personnes mais aussi entre les entités du pays, ce qui menace la stabilité de ce dernier. Il y a eu des tentatives visant à rebaptiser les rues, les parcs et les écoles portant le nom de collaborateurs nazis. La proposition de remplacer les noms de ces personnes par ceux de personnes auxquelles l'Institut international Yad Vashem pour la mémoire de la Shoah attribue le titre de « Justes parmi les Nations » n'a pas été adoptée par le Parlement de Bosnie-Herzégovine car un parti politique bosniaque s'y est opposé au motif que des Bosniaques comptaient parmi les collaborateurs dont il était proposé de remplacer le nom⁷¹. C'est la preuve que de tels problèmes sont abordés à travers le prisme de l'ethno-politisation et que le choix des noms de lieux répond à des critères ethniques (comme l'a déjà constaté le Comité consultatif)⁷².

82. Le Comité consultatif prend note d'un certain nombre d'évolutions, notamment sur le plan législatif, en Republika Srpska, qui pourraient avoir des retombées négatives pour les acteurs et actrices de la société civile. L'une d'elles est l'adoption en septembre 2023, en première lecture, par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, de la loi concernant le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif⁷³. La Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE ont critiqué cette loi, qui de l'avis de beaucoup est un texte ciblant « les agent-es étranger-ères »⁷⁴. Il est indiqué dans leur Avis conjoint que ce (projet, à l'époque) de loi « est rédigé dans des termes excessivement vagues et ambigus, où les violations sont imprévisibles et les sanctions disproportionnellement sévères »⁷⁵. Les

organisations des minorités nationales ne sont pas soumises aux restrictions imposées contrairement aux organisations compétentes en matière de droits humains et de démocratie, deux domaines qui sont aussi au cœur des préoccupations des personnes appartenant à des minorités nationales. Par ailleurs, en Republika Srpska, le Code pénal a été modifié en juillet 2023 pour rendre la diffamation illégale et instaurer, pour les discours diffamatoires – définis comme des déclarations malveillantes ou fausses sur une personne – une amende pouvant aller jusqu'à 6 000 BAM (plus de 3 000 EUR). Des experts des Nations Unies⁷⁶ ont critiqué cette mesure qui, selon eux, dénote un rétrécissement en Republika Srpska de l'espace dévolu à la société civile ainsi qu'une réduction de la liberté d'expression des personnes et des médias⁷⁷. Si ces amendements et ces lois ne ciblent pas les personnes appartenant à des minorités nationales ou les organisations de défense des minorités, ils ont un effet dissuasif sur la liberté d'expression dont ces personnes ont besoin pour cultiver et défendre leurs intérêts, et sur la poursuite de leurs activités.

83. Cette évolution législative, qui s'ajoute aux tentatives des responsables de la Republika Srpska d'affaiblir les institutions de l'État – en retirant ses juges de la Cour constitutionnelle⁷⁸, en décrétant que les arrêts de cette instance ne produisent aucun effet juridique⁷⁹ et en interdisant au Haut-Représentant d'entrer en Republika Srpska sous peine d'y être arrêté⁸⁰ – contribue à fragiliser l'unité de l'État, à empêcher la cohésion sociétale et à fomenter l'hostilité entre les peuples constitutifs au niveau politique.

⁷⁰ Reuters, « *Bosnian Serbs celebrate holiday banned by court* », 9 janvier 2021, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.reuters.com/world/europe/bosnian-serbs-celebrate-holiday-banned-by-court-2023-01-09/>.

⁷¹ Département d'État des États-Unis, rapport de 2021 sur la liberté religieuse internationale – Bosnie-Herzégovine, juin 2022, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.state.gov/reports/2021-report-on-international-religious-freedom/bosnia-and-herzegovina/>.

⁷² Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, article 6, paragraphe 69.

⁷³ Service européen pour l'action extérieure, « *Bosnia and Herzegovina: Statement by the Spokesperson on the "foreign agent" law in Republika Srpska* », 28 septembre 2023, consultable (en anglais) à l'adresse : https://www.eeas.europa.eu/eeas/bosnia-and-herzegovina-statement-spokesperson-%E2%80%9Cforeign-agent%E2%80%9D-law-republika-srpska_en.

⁷⁴ CDL-AD(2023)016-f Bosnie-Herzégovine – Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi de la Republika Srpska concernant le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 135^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2023). Voir également : Balkan Insight, « *Venice Commission and OSCE criticize Bosnian Serbs' foreign agents bill* », 15 juin 2023, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://balkaninsight.com/2023/06/15/venice-commission-osce-criticise-bosnian-serbs-foreign-agents-bill/>.

⁷⁵ Ibid, paragraphe 80.

⁷⁶ Balkan Insight, « *Bosnian Serb Assembly Urges Judge to Quit State Constitutional Court* », 27 avril 2023, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/07/bosnia-and-herzegovina-un-experts-alarmed-re-criminalisation-defamation>.

⁷⁷ Radio Free Europe, « *Skupština Republike Srpske usvojila zakon o kriminalizaciji klevete* », 20 juillet 2023, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.slobodnaevropa.org/a/rs-kleveta-zakon-skup%C5%A1tina/32511463.html>.

⁷⁸ Balkan Insight, « *Bosnian Serb Assembly urges judge to quit state Constitutional Court* », 27 avril 2023, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://balkaninsight.com/2023/04/27/bosnian-serb-assembly-urges-judge-to-quit-state-constitutional-court/>.

⁷⁹ Déclaration de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe : « La Secrétaire Générale soutient l'autorité de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine », 29 juin 2023, consultable à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/portal/-secretary-general-supports-the-authority-of-the-constitutional-court-of-bosnia-and-herzegovina>.

⁸⁰ Associated Press, « *Bosnian Serb separatist leader threatens top international envoy with arrest and deportation* », 6 septembre 2023, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://apnews.com/article/bosnia-dodik-envoy-peace-deal-arrest-deportation-84027bedd362aa5685570d7895766a59>.

84. Le Comité consultatif rappelle une nouvelle fois⁸¹ aux autorités que la diversité présente dans le pays doit se refléter dans le choix des noms de rues et autres indications topographiques. Il n'est pas judicieux de rendre hommage aux personnes condamnées pour les crimes les plus graves, notamment des crimes contre l'humanité, en donnant leur nom à des lieux publics, en particulier à cause des répercussions sur les relations interethniques. Dans ce contexte, le Comité consultatif met l'accent sur des recommandations formulées dans les Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans les sociétés marquées par la diversité, un document publié par le Haut-Commissaire pour les minorités nationales (HCNM), à savoir : « Les États doivent promouvoir l'intégration en respectant les demandes et les sensibilités des groupes minoritaires et majoritaires concernant la présentation et l'utilisation de symboles dans l'espace public commun. Tout en respectant la liberté d'expression, les États devraient éviter l'utilisation de symboles qui divisent et dissuader les acteurs et actrices non étatiques de les afficher. Lorsque cela est possible, des possibilités de promouvoir des symboles inclusifs devraient être recherchées »⁸².

85. Le Comité consultatif a adressé à maintes reprises aux autorités des recommandations portant sur la tolérance, le respect mutuel et le dialogue interculturel qui sont toujours d'actualité⁸³. Avant de mettre en œuvre la Convention-cadre, les États parties devraient promouvoir le respect mutuel, la compréhension et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. Il est nécessaire, à cette fin, d'agir de manière concertée or, et c'est extrêmement regrettable, très peu a été fait en ce sens et il semble d'ailleurs au contraire que ce qui est fait cherche plutôt à mettre l'accent sur les différences, du moins aux niveaux officiels et politiques, souvent avec le soutien ou l'implication des responsables politiques d'États voisins. Ces tensions politiques entre peuples constitutifs protègent dans une certaine mesure contre l'intolérance les personnes appartenant à des minorités nationales, mais les quelques exemples où des questions relatives aux minorités nationales ont été évoquées dans les médias ou dans des discours publics montrent que cette tolérance tacite ou de façade à l'égard desdites minorités n'existe qu'à condition que celles-ci demeurent invisibles. Face à cette situation, il faut prendre des mesures pour sensibiliser la population, notamment grâce aux programmes éducatifs (voir articles 5, 12, 15) et

aux médias de l'ensemble du pays, à la présence historique dans le pays des personnes appartenant à des minorités nationales et à ce que celles-ci apportent à la société, à l'histoire et à la culture nationales. Le Comité consultatif appelle en outre l'attention à ce propos sur le travail de l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe, du Conseil de l'Europe, et invite la Bosnie-Herzégovine à envisager d'y adhérer ou de solliciter le statut d'État observateur afin d'en savoir plus sur les bonnes pratiques⁸⁴.

86. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités, à tous les échelons, de prendre des mesures résolues pour promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre les différents groupes ethniques et religieux de Bosnie-Herzégovine et entre les personnes qui en font partie. Il appelle également les autorités, à tous les échelons, à s'abstenir de toute manifestation d'intolérance et d'hostilité fondée sur des considérations ethniques dans la sphère politique, empêcher et condamner de telles manifestations, et promouvoir activement une identité civique partagée reposant sur des intérêts communs, dans le respect de la volonté de promouvoir le respect mutuel, la tolérance et la compréhension entre toutes les personnes vivant sur le territoire de l'État.

Éducation et cohésion sociale (article 6)

87. Le Comité consultatif a déjà évoqué le problème de la ségrégation scolaire en Bosnie-Herzégovine et souligné qu'il s'agit d'un enjeu pour la cohésion sociale en général⁸⁵. En ce qui concerne la Republika Srpska, où les compétences en matière d'éducation sont centralisées, le Comité consultatif a soulevé les problèmes liés à l'éducation monoethnique. En ce qui concerne la Fédération, où les compétences en matière d'éducation relèvent des dix cantons, la ségrégation se manifeste de multiples façons, notamment par l'existence d'écoles distinctes avec des programmes distincts selon que les élèves appartiennent au peuple bosniaque ou au peuple croate. Au lendemain de la guerre, l'OSCE a créé au sein d'un même bâtiment des institutions parallèles fréquentées, l'une, par une majorité d'élèves croates, et l'autre, par une majorité d'élèves bosniaques, et ce afin que les personnes déplacées en interne et les réfugiés puissent retourner à l'école. Il ne s'agissait que d'une mesure temporaire. Cet état de fait, associé à divers autres facteurs, engendre une situation

⁸¹ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphes 69, 72, 74.

⁸² Voir : Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans les sociétés marquées par la diversité, p. 50, paragraphe 50, consultables (en anglais) à l'adresse suivante : <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/96883.pdf>

⁸³ Voir : quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 72.

⁸⁴ Conseil de l'Europe, Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe, voir : <https://www.coe.int/fr/web/observatory-history-teaching/member-states>.

⁸⁵ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphes 81-85.

dans laquelle il y a « deux écoles sous un même toit », exemple hautement symbolique illustrant la ségrégation qui règne dans le système éducatif de la Fédération. Quant au District de Brčko, le système y est différent, notamment car les classes sont intégrées et un programme commun suivi ; les élèves ne sont séparés que pour les cours de « langue maternelle ». Le Comité consultatif note que plusieurs arrêts, entre autres de la Cour constitutionnelle, ont conclu que la pratique de la ségrégation scolaire dans la Fédération, en ce compris le système des « deux écoles sous un même toit », était discriminatoire, la ségrégation étant citée comme une forme de discrimination dans la loi sur l'interdiction de la discrimination. La Cour a jugé que comme rien ne justifie, ni raisonnablement ni objectivement, la séparation physique des élèves et la séparation des programmes éducatifs, il s'agit d'un cas de discrimination⁸⁶.

88. Le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a adopté une série de recommandations de politique générale et une feuille de route pour l'amélioration de l'éducation inclusive en Bosnie-Herzégovine, laquelle comprend des mesures visant à empêcher la ségrégation et la discrimination, à appliquer des programmes inclusifs et à renforcer l'esprit critique des élèves et des étudiant·es⁸⁷. L'instauration d'une culture démocratique à l'école y est notamment suggérée comme faisant partie de la solution : associer étroitement les parents, les élèves et les enseignant·es au processus décisionnel et améliorer les compétences des enseignant·es et de la direction des établissements pour que ces mesures puissent être mises en œuvre. Le Comité consultatif renvoie en outre au Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie, qui contient un certain nombre d'indicateurs clés relatifs à la tolérance et au respect, notamment « l'ouverture à l'altérité culturelle », et un guide de mise en œuvre à l'intention des professionnel·les de l'éducation⁸⁸. Le tronc commun d'enseignement, qui est axé sur les acquis de l'apprentissage, a été établi en 2018. Il comprend huit domaines⁸⁹ et des lignes

directrices ont été élaborées pour aider les autorités de l'éducation à le mettre en œuvre.

89. Selon le ministère de l'Éducation et des Sciences de la Fédération, des mesures ont été prises pour améliorer l'inclusion et éliminer la ségrégation, par exemple en allouant des fonds pour encourager les autorités compétentes à élargir les capacités d'accueil des bâtiments scolaires afin de pouvoir unifier les « deux écoles sous un même toit », tant du point de vue administratif que juridique, et adapter les locaux en conséquence⁹⁰. D'autres options sont sur la table, notamment l'adoption d'une approche unifiée et pleinement intégrée de l'éducation, avec la création de classes multiethniques⁹¹. Des protagonistes externes organisent en outre des activités périscolaires – le Centre Nansen pour le dialogue⁹², entre autres – mais également des écoles elles-mêmes, comme en a été informé le Comité consultatif pendant sa visite. De plus, le rapport étatique indique que certains cas de ségrégation dans le canton de Zenica-Doboj ont été réglés par une unification administrative et juridique : la gestion, les organes de direction et le calendrier scolaire sont donc communs, tout comme les activités périscolaires mais aussi la salle de gym, la bibliothèque, les locaux du personnel et l'entrée⁹³.

90. Le Comité consultatif a visité les locaux de deux écoles de Mostar qui sont un exemple (contesté) du phénomène de « deux écoles sous un même toit ». L'une des écoles assure des cours qui suivent le programme scolaire croate et l'autre le programme scolaire bosniaque. Selon les chiffres de 2018, 91 % des élèves des cours de religion musulmane suivent le programme scolaire bosniaque et 98 % des élèves des cours de catéchisme catholique suivent le programme scolaire croate (un élève suit les cours de religion orthodoxe et cinq les cours de morale)⁹⁴. Les écoles alternent les horaires de cours (qui changent chaque année) entre le matin et l'après-midi. La direction de l'école a fait savoir au Comité consultatif que des activités périscolaires sont organisées pour favoriser l'inclusivité. Des recherches portant

⁸⁶ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 37. En outre, la Cour suprême de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a jugé en 2021 qu'il y avait discrimination dans l'affaire n° 51 0 P 054522 21 Rev 2, 10 septembre 2021.

⁸⁷ Facilité horizontale de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe pour les Balkans occidentaux et la Turquie, *Policy Recommendations with a Roadmap for Improving Inclusive Education in Bosnia and Herzegovina*, 2020, consultable (en anglais) [ici](#).

⁸⁸ Conseil de l'Europe, Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie, consultable à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/reference-framework-of-competences-for-democratic-culture/descriptors-of-competences> et <https://www.coe.int/fr/web/reference-framework-of-competences-for-democratic-culture/guidance-for-implementation>.

⁸⁹ Langue et communication, mathématiques, sciences naturelles, sciences sociales et lettres, techniques et technologies de

l'information, art, éducation physique et santé, matières transdisciplinaires. Source : Bureau international d'éducation de l'UNESCO, consultable à l'adresse :

<https://www.ibe.unesco.org/en/news/bosnia-herzegovina%E2%80%99s-%E2%80%98focuses-key-competences-and-learning-outcomes>.

⁹⁰ Voir [rapport étatique](#), paragraphe 46.

⁹¹ Voir [rapport étatique](#), paragraphe 46.

⁹² [Brochure](#) du Centre Nansen pour le dialogue, de Mostar.

⁹³ Voir [rapport étatique](#), paragraphe 47.

⁹⁴ proMente Social Research, avec Svetlana Jurko : « Assessment study on ethnic segregation and discrimination and its impact on quality education in Bosnia and Herzegovina: study report », Sarajevo, 2018, p. 70-86.

uniquement sur l'école « bosniaque » ont montré que les parents bosniaques étaient contents de ce système, qui leur procurait notamment un sentiment de sécurité⁹⁵.

91. L'on constate plus généralement que toutes les écoles du pays pâtissent d'un manque d'infrastructures adéquates, ce qui a dans l'ensemble des incidences sur la qualité de l'éducation⁹⁶. L'institut de recherche proMENTE a par ailleurs constaté que la qualité de l'éducation était en règle générale comprise comme étant liée aux résultats ou à la réussite aux examens et pas nécessairement au développement d'un esprit critique ni à des éléments plus vastes comme l'inclusion. Il a également constaté que les enseignant·es ne bénéficiaient pas d'une formation suffisante pour dispenser un enseignement de qualité et que les programmes d'échange entre écoles de Bosnie-Herzégovine sont insuffisants, en particulier entre écoles suivant des programmes nationaux différents⁹⁷. De plus, la tendance générale à l'émigration, à laquelle s'ajoutent d'autres facteurs (voir plus haut), signifie qu'il y a de moins en moins d'élèves ou d'étudiant·es scolarisé·es et que certaines écoles ont du mal à en accueillir suffisamment pour rester ouvertes⁹⁸.

92. À ce sujet, la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine a estimé en 2018 que cette pratique est née de la nécessité de dispenser un enseignement dans un climat fragile d'après-guerre mais aussi en réaction au manque d'infrastructures, mais qu'elle suscite la division, des préjugés ethniques et une notion de différence artificielle qui empêche la réconciliation. Elle a aussi constaté les répercussions négatives de cette pratique sur la qualité de l'éducation. L'OSCE a également

clairement affirmé que la construction de nouvelles écoles monoethniques dans la Fédération n'apporterait pas de solution et marquerait au contraire un retour en arrière⁹⁹. Des tribunaux du pays ont jugé à plusieurs reprises que cette pratique était discriminatoire et illégale, mais leurs jugements n'ont pas été exécutés¹⁰⁰. Il est fréquent que les parents souhaitent maintenir leurs enfants dans des écoles ségréguées, par souci de sécurité (pour éviter de les envoyer dans une école où le climat pourrait être hostile) et pour préserver l'identité nationale de leurs enfants, notamment grâce aux cours de « langue maternelle » en bosnien, croate et serbe, mais aussi aux cours d'instruction religieuse séparés¹⁰¹. Des recherches ont en outre montré que les élèves, les parents et les enseignant·es sont satisfaits du fonctionnement du système éducatif, en particulier parce que les élèves se sentent en sécurité à l'école¹⁰². Certains des interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif ont suggéré, pour résoudre le problème, de simplement construire davantage de bâtiments, ce qui permettrait de maintenir le système ségrégué mais dans deux bâtiments distincts au lieu d'un seul. Cela étant, il convient de noter que certains élèves rejettent ce système, ce qui était par exemple le cas à Jajce en 2016¹⁰³, et que des organisations de la société civile s'attachent à promouvoir une scolarité plus intégrée et plus inclusive¹⁰⁴.

93. Il est ressorti d'autres recherches de l'OSCE que les élèves ont le droit de fréquenter n'importe quelle école, mais que des barrières comme le nom de l'école, les symboles utilisés en classe et

⁹⁵ *Ibid.* Il n'y a pas d'informations équivalentes au sujet des cours qui suivent le programme croate car les parents n'ont pas consenti à ce que leurs enfants soient interrogés, et ce car par le passé l'école avait fait l'objet d'une couverture médiatique négative en tant qu'exemple des « deux écoles sous un même toit ».

⁹⁶ *Ibid.*, p. 27.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 70-86.

⁹⁸ La Bosnie-Herzégovine a par exemple perdu 93 000 élèves au cours des dix dernières années : <https://www.fokus.ba/vijesti/bih/sve-manje-djece-u-skolama-u-bih-za-10-qodina-broj-je-smnjen-za-cak-93-000/2488732/>. Les statistiques montrent également qu'en 2022-2023, 260 326 élèves étaient scolarisés dans le primaire, qui compte 1 740 écoles, soit 4 476 élèves de moins (1,7 %) par rapport à l'année scolaire 2021-2022. Voir :

<https://www.infoveza.com/porazavajuce-sve-manje-djece-se-upisuju-u-skole-u-bih/>.

⁹⁹ Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, « *Two Schools Under One Roof: The most visible example of discrimination in education in Bosnia and Herzegovina* », 2018, p. 10-13, consultable (en anglais) [ici](#).

¹⁰⁰ Dans une affaire dont l'ONG Vaša Prava a d'abord saisi le tribunal municipal de Mostar (2011) contre le ministère de l'Éducation du canton d'Herzégovine-Neretva, l'école primaire Stolac (programme en langue croate) et l'école primaire Čaplina (programme en langue bosnienne), la Cour suprême de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (n° : 58 0 Ps 085653 13 Rev) a estimé en août 2014 que les défendeurs étaient coupables de discrimination fondée sur l'appartenance ethnique. Le 31 août 2021, la Cour suprême de la

Fédération de Bosnie-Herzégovine a rendu un nouvel arrêt (n° : 51 0 P 054522 21 Rev 2) dans lequel elle a jugé qu'en consentant à l'organisation d'écoles fondées sur l'appartenance ethnique ainsi qu'à l'adoption et à l'application de programmes scolaires reposant sur des principes ethniques, le défendeur – le ministère de l'Éducation, des Sciences, de la Culture et des Sports du canton de Bosnie centrale – avait rendu possible sur son territoire la ségrégation d'élèves du primaire et du secondaire fondée sur leur appartenance ethnique, et s'était rendu coupable de discrimination. La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine s'était également prononcée sur cette question en 2017 et avait estimé que la pratique était illégale et discriminatoire.

¹⁰¹ Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, « *Two Schools Under One Roof: The most visible example of discrimination in education in Bosnia and Herzegovina* », 2018, p. 10-13.

¹⁰² proMente Social Research, avec Svetlana Jurko : « *Assessment study on ethnic segregation and discrimination and its impact on quality education in Bosnia and Herzegovina: study report* », Sarajevo, 2018, p. 70-86.

¹⁰³ BBC News, « *Bosnian school pupils reject ethnic divisions* », 7 septembre 2016, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.bbc.com/news/blogs-news-from-elsewhere-37295574>.

¹⁰⁴ Voir par exemple « *Step by Step BiH* », consultable (en anglais) à l'adresse : <https://sbs.ba/?lang=en>.

les observances religieuses les en empêchent¹⁰⁵. En effet, l'école est instrumentalisée pour favoriser certains récits de la guerre à travers des symboles, des noms ou une appartenance religieuse clairement affirmée, ce qui est source de dissension interethnique et transforme les établissements scolaires en des lieux hostiles pour ceux qui n'adhèrent pas au point de vue sur l'histoire que véhiculent les symboles choisis. Selon l'OSCE, la situation s'est quelque peu dégradée dans ce domaine partout dans le pays et les écoles continuent d'être instrumentalisées pour marquer le territoire, exprimer une puissance politique et façonner les récits historiques et culturels des groupes¹⁰⁶.

94. Malgré l'établissement du tronc commun d'enseignement, les programmes, notamment ceux d'histoire, continuent d'être cloisonnés en fonction du programme de chacun des peuples constitutifs, ce qui est renforcé par les manuels scolaires, qui, selon des recherches, servent à reproduire les connaissances sans stimuler l'esprit critique, « en favorisant l'empathie à l'égard de son « propre » peuple, [...] en dépeignant « les autres » presque exclusivement comme étant « coupables » et « les siens » victimes »¹⁰⁷. Ces premières constatations ont été confirmées par des recherches plus récentes selon lesquelles le matériel pédagogique utilisé pour enseigner l'histoire crée « trois récits mutuellement incompatibles » contribuant à la « politisation et à l'instrumentalisation du passé plutôt qu'à la compréhension mutuelle et à la réconciliation »¹⁰⁸. Le matériel pédagogique ne présente pas plusieurs points de vue¹⁰⁹. Les interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif ont par ailleurs souligné le rôle que jouent certain-es enseignant-es qui renforcent les divergences en adoptant une attitude qui influence fortement la façon dont les élèves

interprètent et donc apprennent les éléments du programme, même lorsque ceux-ci sont neutres ou impartiaux.

95. C'est ainsi que les élèves qui sont scolarisés à Srebrenica (Republika Srpska) n'apprennent rien au sujet du génocide qui s'y est produit parce que celui-ci n'est pas au programme de cette entité et que les manuels de la Fédération qui, eux, parlent du génocide, ne sont pas utilisés dans l'autre entité¹¹⁰. Préoccupés par cette situation, des parents appartenant au peuple constitutif bosniaque ont fait en sorte – à leurs propres frais – qu'un enseignant vienne de Sarajevo pour donner cours à leurs enfants. Dans la même école, l'enseignement n'était dispensé qu'en serbe, contrairement au droit constitutionnel selon lequel toute personne appartenant à l'un des peuples constitutifs peut recevoir une éducation dans sa langue première. Cette situation a été jugée discriminatoire par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, mais la Cour suprême de Republika Srpska n'a pas encore donné suite à cette décision¹¹¹. Un tribunal de première instance de la Republika Srpska a toutefois jugé discriminatoire l'emploi du seul serbe dans l'enseignement¹¹². Plus largement, l'absence d'enseignement en « bosnien » – et non dans « la langue du peuple bosniaque », expression employée en Republika Srpska – semble être un obstacle à la scolarisation de certains enfants car les parents boycottent les établissements scolaires concernés¹¹³. Parallèlement, l'absence d'enseignement en langue serbe dans la Fédération (et l'application stricte des seuils linguistiques) peut là aussi poser problème¹¹⁴, tout comme le fait que d'autres matières nationales ne sont pas enseignées aux Serbes dans cette entité.

96. Le Comité consultatif rappelle l'observation qu'il a déjà formulée à plusieurs reprises selon

¹⁰⁵ Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine : « School names, symbols and manifestations at primary and secondary schools in Bosnia and Herzegovina: A status update with recommendations », 2021, consultable (en anglais) [ici](#).

¹⁰⁶ Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine : « School names, symbols and manifestations at primary and secondary schools in Bosnia and Herzegovina: A status update with recommendations », 2021, p. 48, consultable (en anglais) [ici](#).

¹⁰⁷ Open Society Fund et proMENTE Social Research, « Education in Bosnia and Herzegovina: What do we (not) teach children? », 2017, consultable [ici](#).

¹⁰⁸ M. Heike Karge, « History Teaching Material on 1992-1995 in Bosnia and Herzegovina: Building trust or deepening divides? », mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, avril 2023, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.osce.org/files/f/documents/1/f/541980.pdf>.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Radio Free Europe, « On Srebrenica Massacre Road, School Won't Teach Of Tragedy », 31 août 2019, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.rferl.org/a/on-srebrenica-massacre-road-school-won-t-teach-of-tragedy/30139243.html>.

¹¹¹ Pour plus d'informations contextuelles à ce propos, voir : Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, [troisième rapport sur la Bosnie-Herzégovine](#), 2017, paragraphe 58.

¹¹² N1 Info, « Constitutional Court rules in favour of discriminated Bosniak children in RS », 24 juin 2021, <https://n1info.ba/english/news/constitutional-court-rules-in-favour-of-discriminated-bosniak-children-in-rs/>. Un tribunal de première instance s'est ensuite prononcé en 2022 – voir : N1 Info BiH, « Court rules Bosniak children in Konjevic are discriminated against », 19 décembre 2022, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://n1info.ba/english/news/court-rules-bosniak-children-in-konjevic-polje-are-discriminated-against/>.

¹¹³ Ce changement d'appellation a eu lieu en 2015, comme indiqué dans le précédent rapport de l'ECRI (2017). Voir également : N1 Info, « Bosniak children in Liplje miss start of school year again over language issue », 6 septembre 2021, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://n1info.ba/english/news/bosniak-children-in-liplje-miss-start-of-school-year-again-over-language-issue/>.

¹¹⁴ Voir par exemple : N1 Info BiH, « Školska godina bez srpskog jezika za učenike u Glamocu », 7 septembre 2020, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://n1info.ba/vijesti/a460035-bez-srpskog-jezika-za-ucenike-u-glamocu/>.

laquelle la ségrégation ethnique dans l'éducation constitue une atteinte aux droits fondamentaux des enfants concernés par celle-ci et va à l'encontre du développement de l'esprit de tolérance, de compréhension mutuelle et de coopération qui forme le cœur de la Convention-cadre, et il est tout à fait possible de préserver la langue et la culture dans le cadre d'une éducation intégrée¹¹⁵. Il prend note avec satisfaction à ce propos de la volonté des autorités de l'État et de la Fédération de régler ce problème, notamment, dans le cas des premières, au titre de la feuille de route, mais il déplore qu'il y ait si peu de résultats concrets, notamment car ce document a été adopté à l'échelon de l'État, or ce dernier n'a pas de compétences en matière d'éducation. Le fait que ni l'État ni la Fédération n'ont de prérogatives en matière d'éducation fait obstacle à la bonne mise en place de l'éducation inclusive car les personnes qui, à l'échelon des cantons, sont directement responsables de l'éducation n'exécutent pas les décisions de justice (voir aussi article 4) et n'appliquent pas les politiques publiques adoptées aux échelons de l'État ou de l'entité. Le fait que dans la Fédération les compétences en matière d'éducation incombent aux cantons et la facilité avec laquelle les enjeux politiques influent sur les mesures prises à l'échelon cantonal en matière d'éducation entravent d'ailleurs tout progrès dans la mise en place d'une éducation intégrée et empêchent la société de bénéficier de tous les avantages qu'elle pourrait en tirer, et ce alors même que le Conseil des ministres en a approuvé la mise en place dans la feuille de route¹¹⁶. En Republika Srpska, toute avancée est bloquée par l'absence manifeste de volonté politique de mettre en œuvre la feuille de route et de lutter contre l'éducation monoethnique.

97. Le Comité consultatif rappelle, à propos des programmes, la Recommandation CM/Rec(2011)6 du Comité des Ministres « relative au dialogue interculturel et à l'image de l'autre dans l'enseignement de l'histoire » ainsi que les lignes directrices que ce texte donne sur l'enseignement de l'histoire dans les situations post-conflit¹¹⁷. Par ailleurs, le plurilinguisme dans l'enseignement peut largement contribuer à l'intégration de l'éducation¹¹⁸. Il est toutefois inquiétant qu'il n'y ait eu aucune avancée dans l'application d'un programme véritablement

commun, tout comme il est fâcheux que certain-es enseignant-es contribuent par leur attitude à accentuer les divisions. Il est particulièrement inquiétant qu'à cause de tous ces aspects de la ségrégation dans l'éducation, la société soit de plus en plus fragilisée et fracturée selon les clivages ethniques, notamment chez les jeunes (voir plus haut, Dialogue interculturel et respect mutuel). Le Comité consultatif rappelle que la ségrégation fondée sur l'appartenance ethnique ou d'autres caractéristiques, ou la scission du programme scolaire, ne contribuent en rien à la cohésion de l'ensemble de la société, pas plus qu'elles ne promeuvent une identité civique ancrée dans une société partagée et composée de personnes appartenant à différents groupes, en ce compris les minorités nationales, qui sont globalement absentes du programme (voir article 12). Ce n'est que par l'enseignement et l'apprentissage de matières et de disciplines communes – dans une salle de classe commune et dans le cadre d'un programme commun – qu'il sera possible de dépasser les divisions, les tensions et les conflits hérités du passé. À l'heure actuelle, en revanche, le système éducatif renforce les divisions alors qu'il devrait chercher à favoriser l'inclusion. La situation actuelle en Bosnie-Herzégovine ne respecte ni l'esprit ni les objectifs de la Convention-cadre.

98. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures efficaces pour favoriser l'intégration de la société toute entière par l'intermédiaire du système éducatif en appliquant un programme unifié, en particulier en géographie et en histoire, et en suivant une approche axée sur plusieurs points de vue afin de favoriser le développement puis l'usage d'une pensée critique. Les autorités devraient en outre dûment former les enseignant-es en ce sens et prévoir des ressources financières et matérielles suffisantes pour mettre véritablement fin à tous les cas d'éducation ségréguée ou monoethnique et instaurer à la place une éducation inclusive.

Lutte contre les infractions motivées par la haine et contre l'incitation à la haine, à la discorde et à l'intolérance nationales, raciales ou religieuses (article 6)

99. La définition des infractions motivées par la haine, qui n'a pas changé depuis le quatrième

¹¹⁵ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 83 ; troisième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, 2013, paragraphe 122.

¹¹⁶ Voir : Conseil de l'Europe, *Policy Recommendations with a Roadmap for Improving Inclusive Education in Bosnia and Herzegovina*, septembre 2020, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://rm.coe.int/hf21-policy-recommendations-roadmap-eng/16809f90cf>. Voir également : « la Recommandation CM/Rec(2012)13 du Comité des Ministres aux États membres en vue d'assurer une éducation de qualité », dans laquelle il est indiqué qu'une « éducation de qualité devrait veiller à être inclusive ».

¹¹⁷ Voir : Recommandation CM/Rec(2011)6 du Comité des Ministres aux États membres « relative au dialogue interculturel et à l'image de l'autre dans l'enseignement de l'histoire », 6 juillet 2011, à l'adresse : [CM/Rec\(2011\)6](https://rm.coe.int/cm-rec-2011-6).

¹¹⁸ Voir : Recommandation CM/Rec(2022)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'importance de l'éducation plurilingue et interculturelle pour une culture de la démocratie.

cycle de suivi, est en règle générale harmonisée entre les différents niveaux d'autorité, et il est tenu compte, à l'échelon des entités, de la motivation haineuse dans la détermination des peines¹¹⁹. Il ressort des données de l'OSCE que 45 infractions motivées par la « haine » ont été signalées en 2021, dont sept ont fait l'objet de poursuites et quatre ont entraîné une condamnation. Il s'agit d'une baisse par rapport à 2019, où 21 infractions avaient été signalées, 13 avaient fait l'objet de poursuites et neuf d'une condamnation, mais d'une hausse par rapport à 2020, où huit infractions avaient été signalées et avaient fait l'objet de poursuites et cinq avaient entraîné une condamnation¹²⁰. Néanmoins, selon les données non officielles communiquées dans une large mesure par la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, 128 incidents motivés par la haine ont eu lieu en 2021, dont 80 étaient fondés sur la xénophobie ou le racisme : avec 40 cas de dégradation ou destruction de biens, dix cas d'agression contre des personnes et 30 cas de menaces. Huit actes antisémites ont été commis, dont des cas de dégradation de biens appartenant à des Juifs avec inscription de croix gammées¹²¹. Les actes de vandalisme qui ont été commis ont notamment ciblé divers monuments commémoratifs de la seconde guerre mondiale et d'autres sites importants pour certains peuples constitutifs (voir plus haut Dialogue interculturel et respect mutuel)¹²².

100. L'incitation « à la haine, à la discorde et à l'intolérance nationales, raciales ou religieuses entre les peuples constitutifs et les autres groupes de population ou toute autre personne vivant ou résidant en Bosnie-Herzégovine » constitue une infraction pénale dans diverses circonscriptions du pays¹²³. Certains textes en vigueur dans le District de Brčko et dans la Fédération contiennent des dispositions ciblant tout particulièrement les journalistes, qui ne doivent pas, dans l'exercice de leurs fonctions, inciter à la violence ou à la haine¹²⁴. L'Agence de réglementation des communications (ARC) peut

en outre infliger une amende à un média pour violation des normes relatives, entre autres, au discours de haine¹²⁵, et la loi électorale interdit aux candidats et à leurs partisans de se livrer à des discours de haine¹²⁶. Il y a eu un élément nouveau durant la période considérée : le Haut-Représentant a érigé en infraction pénale le fait, pour une personne, de publiquement pardonner, nier, banaliser fortement ou tenter de justifier un crime de génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre établis par un tribunal international ou une instance de Bosnie-Herzégovine, en ciblant une personne ou un groupe de personnes en raison de caractéristiques faisant l'objet d'une protection (par exemple l'appartenance ethnique et la religion), lorsque de tels actes sont susceptibles d'inciter à la violence contre une telle personne ou un tel groupe. Ces actes sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans¹²⁷. En 2023, le procureur de Bosnie-Herzégovine a déposé une plainte contre le Président de la Republika Srpska, Milorad Dodik, à ce titre. Il a été constaté qu'entre juillet 2021 et fin 2022 des procureurs ont décidé de ne pas enquêter sur 27 présomptions de glorification et de négation, et que pendant la même période il n'y a pas eu de mise en accusation, et ce, semble-t-il, car des enquêteurs auraient estimé que la liberté d'expression des personnes visées était protégée par la loi sur les droits humains, ou auraient eu du mal à identifier les auteurs possibles sur les médias sociaux¹²⁸.

101. Bien qu'il n'y ait pas de données officielles sur les discours de haine, des études ont montré que la haine fondée sur l'appartenance ethnique était la forme la plus courante que prenaient ces discours, qui ciblent en particulier les personnes appartenant aux peuples constitutifs. Les migrants en ont aussi particulièrement fait les frais¹²⁹. Il est ressorti d'une analyse du Conseil de l'Europe que l'absence de réaction publique des principaux dirigeants contribue à normaliser le discours de haine, et que le manque de données

¹¹⁹ Voir par exemple : articles 203 et 293 du Code pénal de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ; article 52 du Code pénal de la Republika Srpska ; articles 187 et 200, par exemple, du Code pénal du District de Brčko.

¹²⁰ OSCE/BIDDH, *Hate Crime Reporting, Bosnia and Herzegovina*, <https://hatecrime.osce.org/bosnia-and-herzegovina>.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid., l'OSCE signale par exemple qu'un monument à la mémoire de 400 victimes serbes de la seconde guerre mondiale a été vandalisé par des personnes qui l'ont aspergé de peinture noire et ont peint des graffitis évoquant le mouvement fasciste croate, et que ce monument avait déjà été la cible de telles actions.

¹²³ Lejla Gačanica, « *Monitoring Report on Hate Speech in BiH* », Reporting Diversity Network 2.0, 2023. Article 145a du Code pénal de la Bosnie-Herzégovine (échelon de l'État) ; article 163 du Code pénal de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ; article 358 du Code pénal de la Republika Srpska et article 160 du Code pénal du District de Brčko.

¹²⁴ Code pénal de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (article 363, paragraphe 2) et Code pénal du District de Brčko de la Bosnie-Herzégovine (article 357, paragraphe 2).

¹²⁵ Conseil de l'Europe et Union européenne, « *Mapping responses to hate speech in Bosnia and Herzegovina* », Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie 2019-2022, 2022, p. 14.

¹²⁶ Ibid., p. 15.

¹²⁷ Bureau du Haut-Représentant, décision relative à la promulgation de la loi portant modification du Code pénal de Bosnie-Herzégovine, n26/21, 23 juillet 2021, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.ohr.int/hrs-decision-on-enacting-the-law-on-amendment-to-the-criminal-code-of-bosnia-and-herzegovina/> ; voir aussi : Lejla Gačanica, « *Monitoring Report on Hate Speech in BiH* », Reporting Diversity Network 2.0, 2023.

¹²⁸ Balkan Insight, « *Bosnia's genocide denial law: why prosecutors haven't charged anyone* », 28 février 2023, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://balkaninsight.com/2023/02/28/bosnias-genocide-denial-law-why-prosecutors-havent-charged-anyone/>.

¹²⁹ Lejla Gačanica, « *Monitoring Report on Hate Speech in BiH* », Reporting Diversity Network 2.0, 2023, p. 9.

pose problème¹³⁰. L'analyse a par ailleurs servi de base à l'élaboration d'une feuille de route sur la lutte contre le discours de haine : ce document, qui fixe des résultats et des échéances et qui attribue des responsabilités, doit maintenant être adopté par les autorités. La feuille de route énonce des mesures telles que la pleine mise en conformité de tous les textes législatifs du pays avec les normes internationales, l'amélioration de l'autorégulation des médias et la formation des forces de l'ordre. L'accent a notamment été mis sur les réactions des responsables publics face à des cas de discours de haine.

102. Le Comité consultatif souligne l'importance de maintenir la confiance dans le système judiciaire afin que des poursuites continuent d'être engagées en cas d'infractions motivées par la haine et que le nombre de poursuites engagées et de peines prononcées pour ces infractions reste stable. Il déplore toutefois à ce propos que le nombre de poursuites ait baissé alors que selon l'OSCE le nombre d'infractions a augmenté. D'autres statistiques, notamment au sujet des infractions contre des personnes appartenant à la minorité juive, sont particulièrement préoccupantes étant donné que la minorité juive est numériquement peu nombreuse. Il serait utile de disposer de davantage de données, ventilées notamment par sexe et par appartenance à une minorité nationale, pour dresser un tableau plus précis et plus détaillé de la nature des infractions motivées par la haine qui sont commises en Bosnie-Herzégovine contre les personnes appartenant à des minorités nationales, et pour permettre aux autorités de définir des mesures préventives et des voies de recours ciblées.

103. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à condamner, aux plus hauts niveaux politiques, les cas d'infractions motivées par la « haine » et d'incitation à la haine, à la discorde et à l'intolérance nationales, raciales ou religieuses, et à recueillir des données ventilées sur ce phénomène et sur les infractions motivées par la haine ciblant les personnes appartenant à des minorités nationales. Il faudrait établir des mesures préventives en réponse aux tendances décelées et dans le souci de dûment protéger face aux actes de violence les personnes appartenant à la minorité juive ainsi que leurs biens.

¹³⁰ Conseil de l'Europe et Union européenne, « *Mapping responses to hate speech in Bosnia and Herzegovina* », Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie 2019-2022, 2022, p. 28.

Protection contre la violence (article 6)

104. Le rapport étatique relaie des informations fournies par les autorités locales au sujet de la fréquence des cas de violence fondée sur le genre ciblant des personnes appartenant à des minorités nationales, mais il n'existe pas de données officielles. Au cours de sa visite, le Comité consultatif a appris que la gravité de ce problème semble varier considérablement d'une commune à l'autre et que celui-ci ne serait en aucun cas limité à des groupes minoritaires. Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) a souligné en 2019 qu'il fallait mettre en place un système uniforme de collecte de données sur toutes les formes de violence de genre, et que les personnes appartenant à la minorité rom étaient davantage exposées aux risques d'être victimes de traite à des fins d'exploitation¹³¹. Le Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (la Convention d'Istanbul) a lui aussi appelé les autorités à mettre en place un système de collecte de données sur la violence fondée sur le genre ciblant les personnes exposées à la discrimination intersectionnelle, par exemple les femmes roms¹³². Le Groupe d'expert sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes (GREVIO) a par ailleurs constaté que les professionnels des forces de l'ordre, des services judiciaires et de l'éducation n'étaient pas correctement formés pour traiter des cas de mariages précoces et forcés¹³³.

105. Des travaux de recherche ont montré que les femmes roms de certains groupes sont particulièrement défavorisées et exposées à diverses formes de violence en raison de plusieurs facteurs : les mentalités patriarcales, leur plus faible niveau d'instruction par rapport aux hommes roms, mais aussi la pauvreté, la marginalisation et l'antitsiganisme répandu dans la société¹³⁴. Ils ont également montré que le taux de mariages précoces et forcés est élevé chez les femmes roms et que celles-ci sont confrontées à un problème de discrimination

intersectionnelle car elles sont marginalisées dans la société en raison de leur appartenance à la minorité rom, mais aussi au sein de leurs propres familles car ce sont des femmes ; de ce fait elles ne sont que peu enclines à signaler aux forces de l'ordre des cas de violence ou de mariage précoce et forcé¹³⁵. À cela s'ajoute le fait qu'il n'existe pas de services sociaux dans les zones où elles sont installées (voir article 15, logement)¹³⁶.

106. S'agissant des forces de l'ordre, c'est l'absence de confiance qui prévaut et le sentiment que la police traite les Roms, et les cas de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, différemment. L'on constate en outre que les divers groupes ont le sentiment que la police considère que la violence au sein de la population rom est un problème culturel et qu'il est préférable qu'elle n'intervienne pas. De plus, il n'y aurait pas de documents d'informations clairs dans les langues minoritaires – en ce compris le romani – sur la loi, la jurisprudence et les instances judiciaires¹³⁷.

107. L'organe intergouvernemental du Conseil de l'Europe chargé des questions relatives aux Roms a lui constaté que la mendicité forcée et organisée des enfants – roms – était un problème en Bosnie-Herzégovine¹³⁸. Il s'agit d'une forme particulière de traite des êtres humains qui, à l'instar de la violence à l'égard des femmes roms, risque d'être considérée comme une pratique coutumière des Roms – bien qu'elle soit dictée par des facteurs économiques ou d'autres facteurs externes, par exemple la criminalité organisée – et donc de ne pas être dûment prise en considération par le système judiciaire. Le Groupe d'experts sur la traite des êtres humains s'est fait l'écho de ces constatations dans son rapport de 2017, où il souligne qu'il faut renforcer la formation des agents de terrain et prévoir des solutions adéquates en matière d'hébergement¹³⁹.

108. Les interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif l'ont informé que lorsqu'il existe une ONG sérieuse et bien financée

¹³¹ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Bosnie-Herzégovine, CEDAW/C/BIH/CO/6, 12 novembre 2019.

¹³² Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, [Recommandation](#) sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique par la Bosnie-Herzégovine, IC-CP/Inf(2022)7.

¹³³ Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Bosnie-Herzégovine, 2022, paragraphe 228, consultable (en anglais uniquement) à l'adresse : <https://rm.coe.int/grevio-baseline-evaluation-report-on-bosnia-and-herzegovina/1680a8e5f1>.

¹³⁴ Les Roms et les institutions de la sécurité et de la justice en Bosnie-Herzégovine – Accès et confiance (2021), Atlantska inicijativa, page 7, consultable à l'adresse : [https://atlantskainicijativa.org/wp-content/uploads/2021/11/Pristup-i-](https://atlantskainicijativa.org/wp-content/uploads/2021/11/Pristup-i-povjerenje-Roma-u-institucije-sigurnosti-i-pravosuda-u-Bosni-i-Hercegovini.pdf)

[povjerenje-Roma-u-institucije-sigurnosti-i-pravosuda-u-Bosni-i-Hercegovini.pdf](#).

¹³⁵ Ibid., p. 16-17.

¹³⁶ Note d'orientation du réseau informel de femmes roms « Uspjeh », La violence à l'égard des femmes roms fondée sur le genre.

¹³⁷ « Access and trust of Roma in security and justice institutions in Bosnia and Herzegovina » (2021), Atlantska inicijativa, p. 22, 27.

¹³⁸ Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du Voyage (ADI-ROM), « Thematic report of the Committee of Experts on Roma and Traveller Issues (ADI-ROM) on legislation and policies related to begging, with special focus on children » CM(2022)194-add2-final, 1^{er} février 2023.

¹³⁹ Rapport du GRETA pour 2017, paragraphes 104-114, [ici](#).

assurant à un certain endroit des services tels que l'hébergement en refuges, des problèmes tels que la violence fondée sur le genre et les mariages précoces sont moins fréquents – ou du moins leurs effets mieux gérés – ce qui crée une protection asymétrique dans le pays¹⁴⁰. D'autres organisations signalent que des femmes roms se seraient vu refuser l'entrée dans des foyers protégés ou des refuges pour cause d'antitsiganisme. L'absence de données fiables est en outre évoquée comme un problème systématique mais selon les données recueillies par la société civile, 45 % des femmes roms ont été exposées à la violence fondée sur le genre et 50 % ne peuvent se déplacer qu'avec l'autorisation de leur partenaire ou mari¹⁴¹. La société civile continue néanmoins d'appeler les autorités compétentes à collecter des données fiables¹⁴².

109. Le Comité consultatif rappelle que l'article 6, paragraphe 2 fait obligation aux États parties de protéger toutes les personnes contre la violence et la discrimination fondées sur l'origine ethnique.¹⁴³ Tout en reconnaissant que la violence à l'égard des femmes et des filles fondée sur le genre existe aussi dans la population majoritaire¹⁴⁴, le Comité consultatif juge nécessaire de concevoir des mesures spéciales pour permettre aux femmes et aux filles issues de minorités nationales de signaler les actes de violence, compte tenu du risque de discrimination intersectionnelle et aux obstacles à l'accès à la justice auxquels elles font face. Il est capital, à cet égard, de renforcer les compétences linguistiques et culturelles des services répressifs et des services sociaux pour protéger ces personnes et empêcher la violence. Il faudrait par ailleurs prendre des mesures pour lutter contre les mariages précoces afin de dûment mettre en œuvre la protection inscrite dans l'article 6, paragraphe 2 de la Convention-cadre.

110. Le Comité consultatif regrette que les forces de l'ordre traitent les problèmes touchant les membres de la minorité rom comme des problèmes intracommunautaires et donc culturels. Cette attitude empêche les femmes et les filles roms d'avoir réellement accès à la justice et de bénéficier d'une protection contre la violence alors qu'elles sont particulièrement exposées à la discrimination et peu enclines à

signaler les violences qu'elles subissent. C'est la même chose pour la pratique de la mendicité forcée. Il ne faut pas considérer ces problèmes comme étant liés à des coutumes ou une culture ou encore propres à un groupe et il est évident qu'il faut dispenser durablement une formation aux forces de l'ordre à cet égard afin que les femmes et les filles roms bénéficient pleinement de la protection prévue dans la loi. Cette protection s'étend aux enfants victimes de traite des êtres humains sous forme de mendicité forcée. Le Comité consultatif estime par ailleurs qu'il est impératif de disposer de données précises et fiables sur l'étendue de la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre en Bosnie-Herzégovine, données qui servent ensuite à définir des mesures ciblées de lutte contre cette violence, l'idée étant que les autorités centralisent ou assument leur responsabilité dans la lutte contre cette violence. Il sera indispensable de former à cet égard les membres des forces de l'ordre sur le terrain. Il est en outre important de sensibiliser les personnes appartenant à la minorité rom aux risques qu'entraînent les mariages précoces et forcés des filles, et au lien entre ces pratiques et des niveaux d'instruction faibles (voir article 12).

111. Le Comité consultatif appelle les autorités à recueillir systématiquement des données sur la traite et les autres formes de violence à l'égard des enfants et des femmes, ventilées par appartenance à une minorité, et à élaborer des politiques et des mesures globales pour prévenir et combattre ces formes de violence, et ce en collaboration avec des organisations de femmes roms et les personnes qui les représentent. À cet effet, les autorités devraient veiller à assurer la formation des membres des forces de l'ordre et des services sociaux sur le terrain. Elles devraient également s'efforcer d'apporter aux personnes en situation de vulnérabilité le soutien nécessaire, que ce soit par des mesures d'aide sociale ou d'autres mesures, et chercher en particulier à renforcer la confiance entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les forces de l'ordre, notamment en veillant à ce que les infractions présumées de violence à l'égard des femmes fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives.

Médias en langues minoritaires (article 9)

¹⁴⁰ Le Comité consultatif s'est par exemple rendu dans un foyer sûr de Prnjavor qui accueille des femmes roms (entre autres) victimes de violence domestique et de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, ce qui est une bonne pratique dans ce domaine.

¹⁴¹ Recherches sur la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes roms en Bosnie-Herzégovine. Bolja Budućnost Tuzla, *Position Paper on the Position of Romani Women in Bosnia and Herzegovina*, 2019.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, 2016, paragraphe 55.

¹⁴⁴ Selon ONU Femmes, en Bosnie-Herzégovine, la moitié des femmes ont subi une forme de violence à partir de l'âge de 15 ans. Les données de 2017 montrent en outre qu'en Bosnie-Herzégovine 35,2 % des gens estiment qu'il est important pour un homme de « montrer à sa femme ou à sa partenaire qui commande ». Source : ONU Femmes, « *Bosnia and Herzegovina – Ending violence against women* », consultable (en anglais) à l'adresse : <https://eca.unwomen.org/en/where-we-are/bosnia-and-herzegovina/ending-violence-against-women>.

112. La législation régissant le service public de radiodiffusion et la production de programmes pour les minorités nationales n'a pas changé. Les radiodiffuseurs publics ont l'obligation de produire des programmes d'information en langues minoritaires et ils sont invités à produire d'autres types de programmes dans ces langues¹⁴⁵. En 2020, l'Agence de réglementation des communications (ARC) a inscrit cette obligation dans la nouvelle licence qu'elle octroie aux services publics de radiodiffusion, par exemple au radiodiffuseur étatique (BHRT), pour lequel cette obligation est fixée à une heure par semaine ; l'ARC suivra de plein droit le respect de ladite obligation, qu'elle envisage d'étendre aux chaînes locales et régionales auxquelles elle octroiera une licence. Un programme télévisé hebdomadaire – « Identités » – est diffusé depuis 2018 sur BHT1 à l'intention des minorités nationales. L'ARC indique qu'au cours de la période considérée, elle n'a pas reçu de nouvelles demandes de licences pour des chaînes de radio ou de télévision privées. Le ministère des Droits humains et des Réfugiés indique par ailleurs qu'il prévoit de s'atteler à un projet en coopération avec l'ARC et les radiodiffuseurs publics visant à mieux faire connaître les minorités nationales de Bosnie-Herzégovine. La chaîne BHRT, qui a coopéré avec l'UE, le Conseil de l'Europe et l'UNICEF en vue de la production de quelques programmes télévisés en langues minoritaires et au sujet des minorités nationales, souligne toutefois qu'elle a eu du mal à élargir cette offre limitée faute de trouver des locuteurs de certaines langues minoritaires¹⁴⁶. À la radio (BHR1), l'émission « *Medju nama o nama* » (Entre nous et à propos de nous), un programme de 45 minutes qui est proposé tous les 15 jours, est souvent axée sur les minorités nationales et bénéficie elle aussi d'une aide internationale. Parmi les thèmes traités, il y a eu le romani, la commune de Prnjavor, qui est connue sous le surnom de « petite Europe » à cause du nombre de minorités nationales qui y vivent, et la violence à l'égard des femmes pendant la pandémie de covid-19 (avec la contribution de diverses organisations de femmes roms). La BHRT souligne néanmoins qu'elle « n'a pas les capacités de pleinement respecter ses obligations », car elle dispose de « moyens financiers limités », ce qui fait que lorsque des programmes doivent être supprimés, ce sont en premier ceux qui s'adressent aux minorités nationales qui le sont car le public est moins nombreux ; le programme au sujet des minorités

nationales vise justement à y remédier. À l'échelon des cantons, le Comité consultatif n'a pas reçu d'informations permettant de savoir clairement si les radiodiffuseurs remplissent ou non leurs obligations¹⁴⁷.

113. Dans le même ordre d'idées, la radio-télévision de Republika Srpska (RTRS) produit et diffuse tous les 15 jours l'émission *Mala Europa*, qui traite des 12 minorités nationales présentes en Republika Srpska mais aussi de personnes appartenant à des minorités nationales qui vivent ailleurs en Bosnie-Herzégovine, parfois de façon temporaire, en attendant de respecter pleinement toutes leurs obligations. À compter de septembre 2023, ce programme comportera une partie sur l'apprentissage des langues, qui sera proposée grâce à une coopération avec des professeurs de langues de Banja Luka et se concentrera d'abord sur le slovène, l'italien et le russe. L'émission radiophonique « Korijeni » (Racines), qui est diffusée chaque semaine, étudie les identités des différentes minorités nationales. Des représentant-es de RTRS ont toutefois déclaré qu'il était difficile, d'une part, d'obtenir et de diffuser suffisamment de contenu dans chacune des langues minoritaires car seules quelques personnes ont les compétences linguistiques voulues et, d'autre part, de faire participer des personnes appartenant à des minorités nationales car celles-ci sont peu nombreuses. Cela étant, ils ont souligné qu'ils faisaient presque systématiquement des reportages sur les événements liés aux minorités et qu'ils avaient l'intention à l'avenir d'approfondir le contenu en ligne.

114. Que ce soit les médias écrits ou en ligne, il ne semble pas y avoir de soutien durable, à long terme, aux médias en langues minoritaires, et ce à quelque échelon que ce soit. Certains d'entre eux bénéficient de subventions par projet en Republika Srpska¹⁴⁸. Dans le reste du pays, le soutien semble être réduit voire inexistant.

115. En 2022, le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ont recommandé aux autorités d'élargir la programmation en langues minoritaires¹⁴⁹. Les interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif ont critiqué le manque de visibilité des minorités nationales dans les médias généralistes (voir aussi article 6), mais ceux qui sont basés en Republika Srpska ont salué l'émission *Mala Europa* et le fait que les producteurs s'efforcent de couvrir tous

¹⁴⁵ Selon l'article 16 de la loi de l'État sur les minorités nationales. Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 87.

¹⁴⁶ Voir [rapport étatique](#), paragraphe 49.

¹⁴⁷ Le [rapport étatique](#) ne donne d'informations qu'au sujet de la radio et de la télévision cantonale de Gorazde, qui diffusent régulièrement des émissions et des reportages sur les minorités nationales, paragraphe 51.

¹⁴⁸ Voir annexe 3 du [rapport étatique](#).

¹⁴⁹ Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, [troisième rapport sur la Bosnie-Herzégovine](#), MIN-LAN(2022)2 ; Recommandation CM/RecChL(2022)4 du Comité des Ministres, 5 octobre 2022, paragraphe 5, consultable à l'adresse : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a85894.

les événements liés aux minorités nationales. Des représentant-e-s ont souligné que la couverture médiatique en question insiste beaucoup trop sur les aspects traditionnels et folkloriques de leurs identités et n'évoquent pas les difficultés que rencontrent les minorités. S'agissant des Roms, cela peut contribuer à renforcer les stéréotypes négatifs (voir aussi article 6).

116. Le Comité consultatif rappelle que pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, les organismes publics de radio et de télévision doivent garantir une présence suffisante des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les minorités numériquement peu nombreuses, et de leurs langues. Cela suppose d'accorder des aides aux médias et aux émissions destinées aux minorités nationales, produites par celles-ci ou traitant de celles-ci, dans les langues minoritaires et dans les langues majoritaires ainsi qu'en format bilingue ou multilingue¹⁵⁰. Le Comité consultatif salue à cet égard le fait que les radiodiffuseurs publics s'efforcent de remplir leurs obligations découlant de la loi de Bosnie-Herzégovine et de fournir du contenu aux minorités nationales. Il comprend par ailleurs qu'il puisse être difficile d'assurer la représentation des minorités nationales qui sont numériquement peu nombreuses et comptent peu de locuteurs des langues minoritaires correspondantes. Obliger les radiodiffuseurs locaux et régionaux à produire des contenus en langues minoritaires à l'intention des personnes appartenant à des minorités nationales est une intention louable, mais si ces obligations ne sont pas respectées aux échelons de l'État ou des entités, il ne semble pas qu'en imposer une de plus, qui ne sera pas mise en œuvre ou ne pourra vraisemblablement pas l'être à l'heure actuelle, permette de résoudre le problème sous-jacent, même si cela peut avoir pour effet de régulariser dans une certaine mesure l'activité des radiodiffuseurs cantonaux dans ce domaine. Il faudrait que les radiodiffuseurs publics et l'ARC réfléchissent, en coopération avec les représentant-es des minorités, au type de contenu dont les personnes appartenant à des minorités nationales ont besoin, et que le résultat de cette réflexion jette les bases sur lesquelles seront fondées les obligations légales qui seront imposées à l'avenir (voir aussi article 5).

117. Néanmoins, le fait que des médias imprimés, radiodiffusés et électroniques utilisent des langues minoritaires a une valeur très emblématique pour les minorités nationales, en

particulier pour celles qui sont numériquement peu nombreuses. Ces médias permettent non seulement aux personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à l'information, mais aussi de renforcer la visibilité et le prestige de ces langues qui apparaissent comme des outils actifs de communication¹⁵¹. Cela devrait par ailleurs contribuer à favoriser l'instauration des conditions propices à l'augmentation du nombre de jeunes apprenant des langues minoritaires, ce qui est d'autant plus important que le nombre de locuteurs des langues minoritaires nationales est en baisse. Compte tenu de cette situation, il serait judicieux que des mesures plus ciblées, visant à produire à l'intention des jeunes du contenu destiné aux médias sociaux, soient prises afin d'écartier le risque d'assimilation linguistique des jeunes appartenant à des minorités nationales. Parallèlement, il faudrait que les radiodiffuseurs publics redoublent d'efforts pour accroître la présence des langues minoritaires dans leur programmation car même si ce n'est que pour quelques minutes par épisode, cela contribuerait grandement à la visibilité desdites langues. C'est pourquoi l'évolution du programme *Mala Europa* depuis septembre 2023 est la bienvenue. Il est tout aussi important, à cet effet, que des personnes appartenant à des minorités nationales soient formées aux métiers du journalisme ou à d'autres métiers des médias, et il faudrait que des dispositions soient prises pour que ces personnes aient accès à de telles formations et puissent devenir journalistes ou professionnels des médias. Les autorités de l'État devraient en outre se charger de coordonner la diffusion de programmes venant de l'étranger, bien que, comme le souligne le Comité consultatif, cela ne doive pas se substituer à la réalisation de contenus en Bosnie-Herzégovine susceptibles de mieux répondre aux besoins et aux souhaits des personnes appartenant à des minorités nationales et de l'ensemble de la population. De plus, le Comité consultatif, qui met ici l'accent sur ses constatations liées à l'article 5 à propos de l'analyse des besoins des personnes appartenant à des minorités nationales, estime qu'il est en l'occurrence essentiel de répondre aux besoins dans le domaine des médias.

118. Compte tenu de ce qui précède, il est préoccupant que les médias des minorités nationales, aussi bien écrits qu'en ligne, ne bénéficient d'aucun soutien durable. Le financement par projet qui est prévu en Republika Srpska est à l'évidence précieux pour les personnes appartenant à des minorités nationales, mais il est fâcheux qu'aucun

¹⁵⁰ Comité consultatif, [Commentaire thématique n° 3](#), Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev, paragraphe 41.

¹⁵¹ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3, paragraphes 40-41 ; Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, paragraphe 69.

financement ne soit prévu à cet égard pour les minorités vivant dans la Fédération. Le Comité consultatif, qui est conscient que le paysage médiatique évolue en Europe de plus en plus vers la production de contenu en ligne, souligne l'importance des médias écrits pour les personnes n'ayant pas accès à internet ou pas les compétences numériques nécessaires pour maintenir un lien avec la culture de la minorité à laquelle elles appartiennent¹⁵².

119. Le Comité consultatif réitère son appel aux autorités à veiller à ce que les organismes publics de radiodiffusion remplissent leurs obligations de production de contenus en langues minoritaires et à l'intention des personnes appartenant à des minorités nationales. Ces organismes devraient en outre faire en sorte que les contenus correspondent aux divers besoins et souhaits de ces personnes.

120. Les autorités devraient apporter un soutien structurel aux médias écrits et en ligne qui sont en langues minoritaires ou s'adressent aux personnes appartenant à des minorités nationales.

Usage des langues des minorités au contact des autorités publiques (article 10)

121. Comme il l'a déjà indiqué, le Comité consultatif constate à regret que l'usage des langues minoritaires au contact des autorités publiques n'a pas évolué. Le seuil des 33 % prévu dans la loi de l'État reste d'application. En Republika Srpska, le seuil est supérieur à 50 % et il est prévu que si un « nombre important » de personnes appartenant à des minorités nationales demandent à exercer ce droit, cela pourrait être incorporé aux statuts des villes ou communes¹⁵³. Un projet d'amendement à la loi de la Fédération sur les minorités nationales maintient le seuil de plus de 50 % pour l'usage des langues minoritaires au contact des autorités publiques, alors que c'est totalement incompatible avec la Convention-cadre. Il est particulièrement décevant de constater qu'un seuil d'un tiers a été inscrit dans la nouvelle loi du District de Brčko sur les minorités nationales, qui a été adoptée en 2020¹⁵⁴, alors que dans de précédentes conclusions, en 2004, le Comité consultatif avait indiqué qu'un tel seuil, dans des

lois de l'État ou à d'autres échelons, était « trop élevé »¹⁵⁵.

122. Les données tirées du recensement de 2013 ont été publiées depuis l'adoption du quatrième Avis. Bien que les personnes appartenant à des minorités nationales ne les jugent pas fiables, il en ressort néanmoins que de toute évidence aucune minorité nationale ne pourrait à elle seule atteindre le seuil de 33 %, ni a fortiori celui de 50 %, pas plus que ne le pourraient toutes les minorités et autres groupes ethniques ensemble. Il existe néanmoins quelques exemples positifs où, grâce à une aide internationale, des municipalités ont fourni des informations en langues minoritaires. La ville de Prnjavor a traduit son site web en huit langues, dont l'allemand, l'italien, le polonais, le tchèque, l'ukrainien et le romani¹⁵⁶.

123. Le Comité consultatif constate que la plupart de ses interlocuteurs et interlocutrices appartenant à des minorités nationales n'ont pas abordé la question de la communication avec les autorités publiques. Cela étant, il ne semble qu'aucune de ces dernières n'ait pris de mesures pour stimuler ou évaluer la demande à cet égard.

124. Le Comité consultatif rappelle que l'article 10 s'applique dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales. Les seuils ne doivent en aucun cas créer un obstacle excessif à l'usage de certaines langues minoritaires dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales¹⁵⁷. Par conséquent, le fait que les minorités nationales de Bosnie-Herzégovine sont numériquement peu nombreuses ne devrait pas empêcher ces personnes d'exercer leurs droits prévus à l'article 10. Il serait préférable de suivre une approche axée sur les aires géographiques d'implantation traditionnelle. Dans les aires de forte implantation, un seuil numérique pourrait être fixé en nombres absolus réalistes et non en pourcentage, ou bien fixé à l'échelon d'unités administratives de plus petite taille (villages) au sein des municipalités existantes pour l'exercice de certains droits prévus à l'article 10, ce qui pourrait être considéré comme une façon de veiller à leur exercice effectif.

¹⁵² Voir : Union internationale des télécommunications (UIT), « 5G Country Profile », rapport d'octobre 2020 sur la Bosnie-Herzégovine, dont il ressort que 70 % des habitants du pays ont accès à internet.

¹⁵³ Article 9 de la loi de la Republika Srpska sur les minorités nationales, 2004.

¹⁵⁴ Loi du District de Brčko sur les minorités nationales, article 9, consultable à l'adresse : <https://skupstinabd.ba/ba/zakon.html?lang=ba&id=Zakon%20o%20zas--titi%20prava%20pripadnika%20nacionalnih%20manjina>.

¹⁵⁵ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 94. Voir aussi le premier Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, 27 mai 2004, paragraphe 81,

qui évoque les mêmes préoccupations, consultable à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd30>.

¹⁵⁶ Voir par exemple la version italienne du site web [ici](#), réalisée avec le soutien du Conseil de l'Europe. Voir [rapport étatique](#), paragraphe 57.

¹⁵⁷ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3, paragraphes 57, 65-66.

125. Les autorités devraient quoi qu'il en soit étudier attentivement la demande et soigneusement évaluer les besoins existants dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités, en tenant également compte de la situation locale spécifique. Comme la demande n'a pas été étudiée, les besoins n'ont pas été évalués et il n'y a pas eu de mesures de sensibilisation relatives à ce droit, contrairement à ce que le Comité consultatif avait recommandé dans de précédents avis¹⁵⁸, ce qui ne peut que l'amener à conclure que la situation actuelle, qui dure depuis longtemps, et en particulier l'imposition de seuils de 30 % ou plus, ne sont pas compatibles avec l'article 10 de la Convention-cadre.

126. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à revoir la législation et les politiques concernant l'usage des langues minoritaires dans les contacts avec les autorités afin d'en supprimer les obstacles juridiques et pratiques empêchant l'exercice effectif de ce droit. Il faudrait faire mieux connaître ce droit puis évaluer les besoins des personnes appartenant à des minorités nationales.

Indications topographiques (article 11)

127. Les conditions décrites plus haut à propos de l'article 10 s'appliquent également en ce qui concerne les indications topographiques. La nouvelle loi du District de Brčko sur les minorités nationales ne mentionne pas expressément le droit de bénéficier de l'installation d'indications topographiques en langues minoritaires : le texte se contente de faire référence à ce propos à la loi de l'État de Bosnie-Herzégovine¹⁵⁹. En Republika Srpska, il existe quelques panneaux en langues minoritaires malgré les seuils de 50 % très restrictifs qui y sont imposés. C'est notamment le cas à Prnjavor, Srbac, Gradiška, Laktaši et Bijeljina, où 46 panneaux topographiques multilingues ont été installés avec le soutien du Conseil de l'Europe et de l'UE¹⁶⁰. Dans la Fédération, le projet de loi qui a été déposé maintient un seuil de 50 %, ce qui est, encore une fois, incompatible avec la Convention-cadre.

128. S'agissant des droits énoncés à l'article 10, les représentant-es des minorités n'ont pas évoqué ce point comme étant particulièrement préoccupant. Le Comité consultatif rappelle néanmoins l'importance de promouvoir le multilinguisme sur les panneaux et les inscriptions car c'est un moyen d'envoyer le message d'un partage harmonieux du territoire entre différents groupes de population¹⁶¹. Cela renforce en outre la visibilité et le prestige des minorités nationales à l'échelon local et peut contribuer à l'autonomisation des personnes appartenant à des minorités nationales et donc leur donner suffisamment confiance en elles pour qu'elles affirment leurs droits. Le Comité consultatif estime qu'il est excessif d'imposer des seuils de 50 % ou 33 % pour l'installation d'indications topographiques et regrette qu'aucune municipalité (en dehors de celles qui ont coopéré avec le Conseil de l'Europe et l'UE) n'ait pris l'initiative d'installer de tels panneaux. En effet, les autorités déclarent certes qu'il n'y a pas eu de demandes en ce sens, mais il se peut que ces seuils si élevés dissuadent d'entrée de jeu les personnes appartenant à des minorités nationales de demander que de tels signes soient installés. Rien n'a malheureusement été fait pour informer les personnes concernées au sujet de ce droit ou pour stimuler puis évaluer la demande, contrairement à ce que le Comité consultatif a recommandé à plusieurs reprises¹⁶². En outre, comme la loi adoptée à l'échelon de l'État sur les minorités nationales (voir aussi articles 10 et 14) n'a toujours pas été mise en œuvre, même au bout de 20 ans, il serait judicieux de réviser la législation. Et comme les personnes appartenant à des minorités nationales sont dispersées sur l'ensemble du territoire, les autorités, à tous les échelons, devraient chercher à appliquer les droits énoncés à l'article 11 qui sont adaptés aux besoins et aux souhaits de ces personnes à l'échelon local, voire à l'échelon des villages où elles sont implantées traditionnellement et en nombre substantiel.

129. Le Comité consultatif réitère son appel aux autorités à revoir, en consultation avec les représentant-es des minorités nationales, la législation sur l'affichage d'indications topographiques dans les langues minoritaires afin de supprimer les obstacles juridiques et

¹⁵⁸ Troisième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, 7 mars 2013, paragraphe 112, consultable à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c666> ; deuxième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, 9 octobre 2008, paragraphe 160, consultable à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c15c>.

¹⁵⁹ Loi du District de Brčko sur les minorités nationales (article 20).

¹⁶⁰ Voir [rapport étatique](#), paragraphe 58. Voir également : Conseil de l'Europe, « *Strengthening national minorities' languages and cultures with the support of the European Union and the Council of Europe* », consultable (en anglais) à l'adresse :

<https://www.coe.int/en/web/inclusion-and-antidiscrimination/-/strengthening-national-minorities-languages-and-cultures-with-the-support-of-the-european-union-and-the-council-of-europe>.

¹⁶¹ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3, paragraphe 67.

¹⁶² Voir deuxième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 165 ; troisième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 117 ; quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 100.

pratiques à l'exercice effectif de ce droit et, partant, de promouvoir la visibilité des minorités nationales et leur autonomisation.

Éducation interculturelle et connaissance des minorités nationales (article 12)

130. Le Comité consultatif note une fois de plus que de nombreux éléments concernant les programmes et l'éducation n'ont pas été systématiquement évoqués dans le rapport étatique, ce qui est dû à la complexité de la répartition des responsabilités en matière d'éducation au sein de la Republika Srpska, de la Fédération et du District de Brčko ainsi qu'au sein de chacun des dix cantons de la Fédération. En outre, le programme lié au groupe des matières dites « nationales », c'est-à-dire dont le contenu diffère en fonction de l'appartenance ethnique des élèves et des enseignant-es ainsi que du groupe ethnique majoritairement présent dans une école, est variable¹⁶³. Le District de Brčko n'est pas concerné. En Republika Srpska, le groupe des matières nationales est en outre enseigné différemment en fonction de l'appartenance ethnique des élèves. Le projet « *Let's get to know each other* » (Apprenons à nous connaître) a permis, grâce à une aide internationale, d'organiser, par exemple à Prijedor avec la participation de plus d'une douzaine d'écoles primaires, des activités consistant à faire partager les traditions, les cultures, l'histoire et les langues des minorités nationales¹⁶⁴.

131. La culture romani ne semble être évoquée qu'à l'occasion de la Journée des Roms et à condition qu'il y ait dans une école ou une classe des personnes appartenant à la minorité rom. Des études ont en effet montré qu'il n'existe pour ainsi dire aucun contenu éducatif au sujet de la présence ou de l'apport des minorités nationales¹⁶⁵. Lorsque les programmes contiennent des informations sur les personnes appartenant à la minorité rom, ils en donnent une image stéréotypée en ne présentant par exemple que des traditions telles que la collecte et la vente de ferraille¹⁶⁶. Les représentant-es de la minorité juive déplorent le manque d'information sur l'Holocauste dans les programmes scolaires. Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'aucune des formations dispensées aux

enseignant-es en Bosnie-Herzégovine ne contient d'éléments sur les langues, les cultures et les identités des minorités nationales.

132. Le Comité consultatif rappelle que des informations adéquates sur la composition de la société, notamment sur les minorités nationales, doivent figurer dans les programmes scolaires publics, les manuels scolaires et le matériel pédagogique 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 et étudiant-es, mais aussi pour valoriser les personnes appartenant à des groupes numériquement moins nombreux ou défavorisés sur le plan économique ou social¹⁶⁷. Il souligne de plus que l'enseignement relatif aux minorités nationales devrait aussi mettre en avant l'apport des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment des femmes, dans divers domaines, que ce soit l'art, la musique, la littérature ou la science, dans le cadre d'un programme intégré et inclusif. Le Comité consultatif insiste également sur le lien qui existe entre l'éducation interculturelle, la perception de la valeur des cultures minoritaires dans les établissements et le taux de décrochage scolaire, et tient à ajouter que les mesures visant à favoriser l'éducation interculturelle, en donnant aux élèves appartenant à des minorités le sentiment qu'ils ont leur place dans le programme scolaire et à l'école, peuvent aussi avoir un effet positif sur la prévention du décrochage et améliorer le taux de fréquentation des élèves appartenant à des minorités, notamment en luttant contre le harcèlement fondé sur l'appartenance ethnique. Le Comité consultatif rappelle par ailleurs aux autorités la Recommandation CM/Rec(2020)2 du Comité des Ministres aux États membres « sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques »¹⁶⁸ et la Recommandation CM/Rec(2022)5 du Comité des Ministres aux États membres « relative à la transmission de la mémoire de la Shoah et à la

¹⁶³ Langue, histoire, géographie et connaissance de la nature et de la société.

¹⁶⁴ Union européenne/Conseil de l'Europe : « Horizontal Facility for the Western Balkans and Turkey », « *Let's get to know each other* », 15 février 2019 – Conseil de l'Europe, Bureau de Sarajevo, Strengthening the Protection of National Minorities, consultable (en anglais) à l'adresse : https://www.coe.int/en/web/sarajevo/strengthening-the-protection-of-national-minorities/-/asset_publisher/vjhG4JAlbXY/content/-let-s-get-to-know-each-other-.

¹⁶⁵ Open Society Fund et proMENTE Social Research, « Education in Bosnia and Herzegovina: What Do We (Not) Teach Children? Content Analysis of Textbooks of the National Group of Subjects in Primary Schools », 2017, p. 35, consultable (en anglais) à l'adresse :

<http://www.edupolicy.net/wp-content/uploads/2018/03/cemuucimodjecueng.pdf>.

¹⁶⁶ Ibid., p. 60.

¹⁶⁷ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, paragraphe 59.

¹⁶⁸ Recommandation CM/Rec(2020)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee52f.

prévention des crimes contre l'humanité »¹⁶⁹, dont il souligne l'importance de la mise en œuvre.

133. Compte tenu des informations dont il dispose, le Comité consultatif regrette que les identités des personnes appartenant à des minorités nationales qui vivent en Bosnie-Herzégovine ne soient pas davantage évoquées dans les programmes éducatifs. Il est particulièrement regrettable que le peu de contenu existant entretienne les stéréotypes, sur les Roms en particulier, et il est essentiel que les programmes scolaires s'attachent à remettre en question de tels stéréotypes et à encourager l'esprit critique. Dans le même ordre d'idée, il est également regrettable que quasiment rien ne soit enseigné sur l'Holocauste alors que c'est fondamental pour la lutte contre l'antisémitisme¹⁷⁰ et que c'est indispensable pour développer l'esprit critique des élèves¹⁷¹. Si les projets menés par les donateurs internationaux sont bien entendus les bienvenus, le Comité consultatif estime que l'éducation interculturelle et la connaissance des minorités nationales doivent faire partie intégrante des programmes généraux.

134. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités, à tous les échelons, à veiller à ce que les programmes scolaires mettent l'accent sur la présence des minorités nationales et de leurs membres en Bosnie-Herzégovine et sur ce qu'ils apportent à la société. Les événements comme l'Holocauste qui sont historiquement marquants pour les minorités nationales devraient faire partie de l'instruction obligatoire et il faut que les autorités de l'éducation s'assurent que l'éducation est un outil servant à remettre en question les préjugés et non à les consolider.

Accès des Roms à l'éducation (article 12)

135. Le plan d'action pour les Roms (voir article 4) comprend diverses mesures visant à favoriser une plus grande participation des Roms au système éducatif. Le rapport étatique indique que sur la base des mesures prises en matière d'éducation, il a été recommandé aux autorités des entités, des cantons et du District de Brčko d'établir et d'adopter leurs propres plans d'action sur l'éducation. Fin 2020, la Republika Srpska a adopté le sien. Le ministère des Droits humains et des Réfugiés indique toutefois qu'il y a eu des

problèmes de coordination des rapports et qu'il attend une réponse des autorités de la Republika Srpska sur la mise en œuvre de certaines des mesures, ce qui bloque à l'heure actuelle les travaux sur les mesures du plan d'action pour les Roms. En outre, le plan d'action 2021-2023 sur les besoins éducatifs des Roms dans le District de Brčko contient, parmi les six piliers d'action, des éléments visant à promouvoir la culture, l'histoire et les traditions des Roms.

136. Le rapport étatique contient des données allant jusqu'en 2020. Il en ressort que très peu d'élèves roms fréquentent la maternelle : de 31 en 2018-2019, leur nombre est passé à 69 en 2019-2020 ; dans le primaire, les chiffres correspondants montrent une légère hausse, de 1 393 enfants à 1 479, et dans le secondaire de 99 à 108. Le ministère des Droits humains et des Réfugiés tient à faire savoir qu'il ne faut pas s'en remettre outre mesure à ces données, car « de nombreuses institutions ne disposent pas ou n'ont pas transmis de données sur le nombre d'enfants ayant abandonné l'école ou atteint la fin d'un cycle d'éducation »¹⁷². Les mêmes problèmes se posent pour confirmer les montants dépensés aux fins de l'amélioration de l'accès des Roms à l'éducation ; le ministère les évaluait à environ 100 000 BAM en 2018, d'après une enquête qu'il avait réalisée¹⁷³. Il n'y a pas de données officielles ventilées par sexe.

137. Les autorités de la Fédération signalent que des manuels scolaires gratuits continuent d'être distribués aux élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés, peut-être donc souvent entre autres à des Roms. En Republika Srpska, les manuels scolaires sont fournis aux premières et deuxième années, puis ce sont les collectivités locales qui s'en chargent ensuite. Un système de transport gratuit est en outre proposé à tous les enfants qui vivent à plus de quatre kilomètres d'une école. Des repas scolaires sont fournis gratuitement. Les autorités de la Republika Srpska ont mis en œuvre, notamment à Bijeljina (avec une ONG), des projets d'accès à l'éducation préscolaire pour lesquels il est fait appel à des assistants roms. Dans le District de Brčko, un point de contact rom auprès de l'administration du District se rend régulièrement dans les écoles accueillant des élèves roms afin de travailler sur place avec eux. Le District de Brčko a par ailleurs imposé que les allocations pour enfants ne soient versées que si les enfants

¹⁶⁹ Recommandation CM/Rec(2022)5 du Comité des Ministres aux États membres relative à la transmission de la mémoire de la Shoah et à la prévention des crimes contre l'humanité, consultable à l'adresse :

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5dda6.

¹⁷⁰ Ibid. Voir aussi [Résolution 2106 \(2016\)](#), adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 20 avril 2016.

¹⁷¹ Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA), « *Why teach about the Holocaust?* », consultable (en anglais) à l'adresse :

<https://2015.holocaustremembrance.com/educate/teaching-guidelines/why-teach-about-holocaust>

¹⁷² [Rapport étatique](#), paragraphe 67 (p. 50).

¹⁷³ Le ministère des Droits humains et des Réfugiés déclare qu'il a demandé des informations à 72 municipalités et que 35 % d'entre elles lui ont répondu. Il déclare en outre que les données qu'il a reçues ne portent pas que sur les Roms mais sur l'ensemble des élèves se trouvant dans une situation socio-économique particulière. Le chiffre de 100 000 BAM tient compte de ces difficultés.

sont scolarisés. Le Comité consultatif a appris qu'il existait dans le pays un certain nombre de « centres d'accueil » financés par des donateurs internationaux.

138. Les interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif ont critiqué l'approche par projet qui est suivie en matière d'éducation et mise en place par les parties prenantes internationales et nationales. Si certain-es représentant-es des Roms saluent la création de ces « centres d'accueil », qui vient combler un vide du système éducatif, d'autres ont de sérieux doutes à leur sujet. Selon ces représentant-es, si ces centres ont soi-disant pour but de dispenser une forme d'éducation aux enfants les plus défavorisés, ils risquent dans les faits d'entraîner la scolarisation des enfants roms dans des écoles ségréguées ou « spéciales », car les enfants sont sélectionnés pour ces écoles en fonction de leurs capacités cognitives, or celles-ci sont évaluées sans qu'il soit tenu compte du fait que la langue première de ces enfants est le romani, et en fonction de leur situation socio-économique ou en matière de logement. Certain-es craignent en outre que les membres du personnel de ces centres n'aient pas les qualifications requises et que l'éducation soit de faible qualité, ce qui entraîne des taux d'abandon élevés dans le primaire et une fréquentation faible dans le secondaire. Les organisations représentant les femmes roms soulignent que les filles roms sont défavorisées dans le système éducatif et ne sont que 18 % à être scolarisées dans le secondaire (contre 26,6 % de garçons) et 4,5 % à aller au bout de leurs études secondaires¹⁷⁴.

139. Il arrive par ailleurs que, sous prétexte de faire une bonne action, il soit décidé sans la moindre évaluation digne de ce nom d'accorder le passage à l'année suivante aux enfants roms, ce qui fait qu'il y aurait en sixième année (12 ans) des enfants incapables de lire. Les interlocuteurs et interlocutrices ont toutefois souligné quelques progrès sur le long terme : le pourcentage d'intégration dans le système scolaire est désormais de 60 % contre 12 % par le passé (mais contre 90 % pour la « population non rom avoisinante », selon la Banque mondiale)¹⁷⁵, et il y a eu quelques avancées positives au niveau de l'enseignement universitaire, avec une légère augmentation des chiffres concernant

l'achèvement du secondaire et la poursuite des études à l'université. Ont également été évoquées les difficultés rencontrées durant la pandémie de covid-19 qui étaient dues au fait que les logements n'étaient pas raccordés aux réseaux de base, d'où l'impossibilité de connecter les tablettes fournies pour l'enseignement à distance ou de les recharger. De plus, l'accent a été mis sur le lien fort existant entre la ségrégation spatiale en matière de logement et le risque de voir les écoles ségréguées se multiplier, ce dont le Comité consultatif a entendu parler comme d'un problème général, en tout premier lieu dans le District de Brčko. Là encore, les interlocuteurs et interlocutrices du Comité ont évoqué leurs préoccupations au sujet de l'approche punitive de l'allocation pour enfants, en application de laquelle les parents perdent, totalement ou en partie, ladite allocation si leurs enfants ne sont pas assidus à l'école ; du fait de cette approche, des enfants démarrent l'école en première année alors qu'ils ont 12 ans mais ils ne bénéficient pas de la présence d'assistants ou de médiateurs scolaires.

140. L'article 12, paragraphe 3 de la Convention-cadre demande aux États parties de promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif rappelle que les États doivent prendre des mesures résolues dans des domaines différents mais interdépendants pour garantir le respect de ce droit dans la pratique : en contrôlant les inscriptions à l'école et la fréquentation des établissements ; en assurant l'accès à l'éducation dans les langues minoritaires ; en supprimant les obstacles physiques à la scolarisation, comme l'absence d'écoles ou de transport dans certaines zones ; en agissant pour renforcer la confiance des parents et des élèves dans le système éducatif ; en contrôlant la scolarisation, taux d'absentéisme et de décrochage, alphabétisation, achèvement de la scolarité, notes, écarts entre les sexes et accès à l'enseignement supérieur et à l'emploi¹⁷⁶. Fondamentalement, cela nécessite de recueillir des données ventilées précises et fiables pour évaluer la situation.

¹⁷⁴ Note d'orientation du réseau informel de femmes roms « Uspjeh », « *Vicious Circle of Inequality: Where are the Romani girls in education?* » Les Roms et les institutions de la sécurité et de la justice en Bosnie-Herzégovine – Accès et confiance (2021), Atlantska inicijativa, pages 14-15, consultable à l'adresse : <https://atlantskainicijativa.org/wp-content/uploads/2021/11/Pristup-i-povjerenje-Roma-u-institucije-sigurnosti-i-pravosuda-u-Bosni-i-Hercegovini.pdf>.

¹⁷⁵ Banque mondiale, *Bosnia and Herzegovina Roma Brief*, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents->

[reports/documentdetail/516781560760911670/bosnia-and-herzegovina-roma-brief](https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/516781560760911670/bosnia-and-herzegovina-roma-brief).

¹⁷⁶ Premier commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 2 mars 2006, paragraphe 70, consultable en français à l'adresse : [Commentaire thématique sur l'éducation](#) ; et en serbe : <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc5ff>.

141. S'il se dit satisfait des projets et des mesures que contient le plan d'action pour les Roms, le Comité consultatif craint néanmoins qu'une approche axée sur les projets ne suffise pas à répondre à l'ampleur des difficultés qui se posent, en particulier à s'assurer que les enfants roms ont accès à une éducation préscolaire de qualité ; le très faible nombre d'entre eux à être scolarisés au niveau préscolaire est profondément inquiétant, même si le taux de fréquentation de ce niveau est dans l'ensemble faible en Bosnie-Herzégovine¹⁷⁷. Le Comité consultatif est préoccupé par ce que certains de ses interlocuteurs et interlocutrices lui ont dit sur la qualité de divers « centres d'accueil », et il estime qu'il faut appeler les autorités compétentes à faire le nécessaire pour y assurer une éducation préscolaire de qualité ainsi qu'un soutien éducatif en faveur de l'inclusion dans le système éducatif des enfants ayant le romani pour langue première. Les mesures prises pour inclure les Roms dans les systèmes éducatifs ne doivent en aucun cas entraîner ou engendrer des formes de ségrégation. Or, la situation actuelle comporte de tels risques, car les services fournis dépendent d'organisations caritatives et d'ONG alors qu'ils devraient être assurés par les pouvoirs publics ; il est donc urgent que les autorités de l'éducation, à tous les échelons, résolvent ce problème.

142. La ségrégation en matière de logement est un phénomène connexe et un facteur de ségrégation dans l'éducation (voir article 15). Le Comité consultatif appelle l'attention des autorités sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires où la ségrégation scolaire, qui était liée à la ségrégation spatiale ou en matière de logement, avait entraîné des violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), et il souligne, dans le droit fil de cette jurisprudence, que les autorités doivent faire preuve de vigilance et s'assurer que les écoles ne pratiquent pas la ségrégation¹⁷⁸.

143. S'agissant de la suppression des allocations pour les enfants non scolarisés, le Comité consultatif constate que cette mesure s'est soldée par une amélioration du taux d'enfants scolarisés dans le District de Brčko. Toutefois, l'absence de mesures de soutien, médiateurs ou assistants, a donné lieu à des problèmes opérationnels dans les écoles où des élèves étaient soit peu désireux d'apprendre soit en étaient incapables, en particulier s'ils démarraient l'école à un âge bien plus avancé

que leurs camarades. Si les autorités persistent à appliquer ces mesures punitives, elles doivent alors chercher à apporter un soutien aux enfants et aux écoles concernés.

144. L'absence de données claires et fiables sur la situation des enfants roms en matière d'accès à l'éducation empêche de résoudre les problèmes qui se posent. Le fait qu'en Bosnie-Herzégovine, dans le domaine de l'éducation, les compétences sont réparties entre un nombre particulièrement élevé d'acteurs ne saurait en aucun cas être une excuse pour ne pas collecter des données fiables au sujet de l'inclusion des enfants roms dans le système éducatif ou ne pas les transmettre aux ministères chargés de superviser la mise en œuvre du plan d'action pour les Roms et de la Convention-cadre. En outre, le fait que le Comité consultatif a reçu des informations contradictoires sur la fréquence du décrochage scolaire et des mariages précoces et forcés, et sur le déséquilibre entre les femmes et les hommes en termes de niveau d'instruction atteint, montre bien qu'il faut disposer de données fiables et ventilées. À cet égard, la Convention-cadre requiert un suivi régulier et fiable de la situation ainsi que l'élaboration et l'adoption de mesures ciblées pour remédier aux insuffisances décelées, et ce en coopération avec les représentant-es des Roms et notamment des femmes et des jeunes roms. Il faut par conséquent s'employer à mettre au point un système de collecte de données, ventilées par sexe, emplacement géographique et appartenance ethnique, dans le respect des normes internationales en matière de protection des données et du droit à la libre identification¹⁷⁹. En dépit des problèmes de fréquentation que connaît en général le niveau préscolaire en Bosnie-Herzégovine, le Comité consultatif estime que le fait que l'enseignement préscolaire est insuffisamment assuré a des conséquences disproportionnées pour les enfants appartenant à la minorité rom, car c'est un obstacle à leur bon apprentissage de la langue officielle, ce qui a un impact sur leur accès à l'éducation tout au long de leur scolarité.

145. Le Comité consultatif exhorte les autorités à offrir systématiquement une éducation préscolaire et à sensibiliser les personnes appartenant à la minorité rom, en particulier les parents, à son importance.

146. Le Comité consultatif appelle les autorités à recueillir systématiquement des données, ventilées notamment par sexe et par emplacement géographique, sur l'accès des

¹⁷⁷ Diskriminacija.ba, « Predškolsko obrazovanje u Bosni i Hercegovini - Pravo ili privilegija », 20 mai 2019, consultable à l'adresse : <https://diskriminacija.ba/teme/pred%C5%A1kolsko-obrazovanje-u-bosni-i-hercegovini-pravo-ili-privilegija>.

¹⁷⁸ Voir : *X et autres c. Albanie*, (requêtes n° 73548/17 et 45521/19), 31 août 2022, à l'adresse : <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-217624> ; *Szolcsán c. Hongrie* (n° 24408/16, 30 mars 2023, à

l'adresse : <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-223709> ; et *Elmazova et autres c. Macédoine du Nord* (requêtes n° 11811/20 et 13550/20).

¹⁷⁹ Notamment la Convention 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, et son protocole additionnel.

personnes issues de la minorité rom à une éducation de qualité, dans tout le pays. Les autorités devraient ensuite s'appuyer sur ces données pour définir des mesures ciblées permettant de lutter contre les problèmes décelés. Elles devraient en outre chercher à adopter des mesures incitatives, et non répressives, pour encourager les parents roms à scolariser leurs enfants mais aussi pour favoriser l'assiduité aux niveaux secondaire et universitaire, par exemple en proposant des bourses aux élèves et aux étudiant·es roms et en particulier aux femmes et aux filles. Les autorités devraient également mettre en place un soutien que prodigueraient par exemple des assistant·es scolaires dans les écoles, en particulier dans celles que les élèves peuvent intégrer même s'ils ont dépassé l'âge prévu pour l'année concernée.

Enseignement des langues minoritaires et dans ces langues (article 14)

147. Le cadre juridique régissant l'enseignement en langues minoritaires n'a pas changé depuis le quatrième cycle de suivi, ce qui signifie que les seuils permettant de recevoir un tel enseignement – 33 % à l'échelon de l'État et 50 % en Republika Srpska – restent d'application. Les textes législatifs prévoient aussi un enseignement facultatif des langues minoritaires, indépendamment de tout seuil. Le nouveau projet de loi déposé dans la Fédération propose de supprimer les seuils numériques existants dans l'éducation et de dispenser « des cours supplémentaires de langue, littérature, histoire et culture aux niveaux préscolaire, primaire et secondaire »¹⁸⁰ lorsque les élèves appartenant à des minorités nationales représentent un cinquième de la population et lorsque « la majorité des parents [de ce cinquième] le demande »¹⁸¹. Il faudrait que des dispositions réglementaires soient adoptées pour que ce texte puisse être pleinement mis en œuvre. Dans le District de Brčko, la nouvelle loi sur les minorités nationales ressemble au projet de loi décrit pour la Fédération.

148. Les seuls exemples de cours de langues minoritaires régulièrement dispensés en Bosnie-Herzégovine sont des cours d'italien et d'ukrainien dispensés en Republika Srpska¹⁸², pour lesquels les « États-parents » apportent des moyens. Le Comité consultatif n'a reçu aucune autre information indiquant s'il existe d'autres cours en langues minoritaires, par exemple en slovène, outre ceux qui sont organisés avec l'appui des « États-parents » en

dehors du programme normal. L'allemand est quant à lui largement enseigné en tant que langue étrangère.

149. Le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ont recommandé aux autorités « de fournir des moyens appropriés pour l'enseignement des langues minoritaires »¹⁸³. Les interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif qui appartiennent à des minorités nationales ont mis l'accent sur la baisse du nombre d'enfants capables de s'exprimer couramment en langues minoritaires, notamment en romani. Les représentant·es des Roms ont évoqué de nombreuses initiatives lancées d'abord pour standardiser la langue – travail qui, d'après certain·es interlocuteurs et interlocutrices, est maintenant terminé – puis pour obtenir l'autorisation des autorités de dispenser des cours de romani. Le problème qui se poserait maintenant serait le manque d'enseignant·es capables d'apprendre le romani aux élèves et, selon certain·es représentant·es, l'absence de volonté politique de recruter de tels enseignant·es. Des représentant·es des Roms soulignent que le règlement de ce problème pourrait passer par une coopération régionale, tandis que d'autres continuent de mettre l'accent sur les différences entre les variantes du romani parlées en Bosnie-Herzégovine et dans l'ensemble des Balkans occidentaux. Concrètement, les autorités ont déclaré que ce qui permettrait vraiment d'avancer le plus en matière d'enseignement de la langue romani, ce serait que le canton de Sarajevo approuve l'organisation à l'université de Sarajevo d'un cours de romani destiné à former des enseignant·es du romani. Il se peut en outre que la répartition des responsabilités entre les différents cantons de la Fédération freine le développement de l'enseignement des langues minoritaires dans cette entité.

150. Le Comité consultatif souligne combien il importe que l'offre d'enseignement des/dans les langues minoritaires soit ininterrompue du niveau préscolaire jusqu'à l'université et dans le cadre de la formation des adultes et de la formation continue. Une approche passive des autorités n'est donc pas une réponse appropriée ; il convient en effet de stimuler la demande d'enseignement d'une/dans une langue minoritaire par des mesures de sensibilisation auprès des parents et des jeunes

¹⁸⁰ Projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur les minorités nationales, situation en 2022, article 10.

¹⁸¹ Projet de loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur les minorités nationales, situation en 2022, article 10.

¹⁸² Niveau primaire, à Prnjavor et Prijedor.

¹⁸³ Comité d'experts, troisième rapport sur la Bosnie-Herzégovine, p. 75. Recommandation du Comité des Ministres aux États membres

sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires concernant la Bosnie-Herzégovine, [CM/RecChL\(2022\)4](#), 5 octobre 2022.

et de promotion des possibilités d'enseignement existantes¹⁸⁴. L'enseignement des/dans les langues minoritaires exige en outre des enseignant-es qualifié-es et une formation continue, les deux justifiant un soutien général de la part des autorités.

151. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par la situation décrite. Il est tout d'abord conscient de l'ensemble des difficultés concrètes que les autorités sont susceptibles de rencontrer pour offrir un enseignement en/des langues minoritaires à des minorités nationales numériquement peu nombreuses, vivant peut-être de façon dispersée sur l'ensemble du territoire et ne pouvant pas s'appuyer sur le soutien d'un « États-parents », que ce soit pour trouver des enseignant-es, des ressources ou des supports pédagogiques. Néanmoins, comme ailleurs, en raison des seuils, de 50 % en particulier (mais aussi de 33 % car les minorités nationales en Bosnie-Herzégovine sont numériquement peu nombreuses), qui sont inscrits dans divers textes de loi, il est totalement impossible pour les personnes appartenant à des minorités nationales de penser qu'elles ont la moindre chance d'obtenir que l'organisation d'un enseignement dans les langues minoritaires leur soit accordée vu que ces seuils semblent être hors de leur portée. Quant à l'enseignement des langues minoritaires, bien que les dispositions légales applicables n'imposent aucun seuil officiel à cet égard, l'espoir est mince voire inexistant que celui-ci leur soit accordé.

152. Les seuils imposés en matière d'enseignement dans les langues minoritaires empêchent les minorités d'exercer leurs droits : en effet, les personnes appartenant à des minorités nationales ne sont peut-être pas vraiment conscientes de cette distinction entre seuils et droits et du fait que demander à bénéficier d'un tel enseignement est en premier lieu un droit qu'elles ont. Les pratiques positives qui ont été mises en place en Republika Srpska grâce à la volonté des autorités éducatives locales et parce que des enseignant-es étaient disponibles, ne sont pas représentatives d'une approche systémique de la question de l'enseignement des/dans les langues, lequel pourrait être dispensé de manière plus systématique dans la partie concernée de cette entité. Le Comité consultatif note en outre que comme dans d'autres parties de l'État les minorités nationales ne forment pas des groupes aussi compacts, c'est en toute logique plus compliqué d'y offrir un enseignement en/des langues minoritaires. À cet égard, le nouveau projet de loi de la Fédération va dans le bon sens car il permet l'ouverture de cours

supplémentaires à partir de seuils moins élevés, la baisse des seuils étant une chose dont le Comité consultatif se félicite toujours¹⁸⁵. Dans la pratique, il sera toutefois nécessaire que l'offre d'un enseignement en/des langues minoritaires s'inscrive pour toute l'entité dans une approche proactive, et que les autorités prennent des mesures dynamiques pour informer les minorités de leurs droits et pour stimuler la demande.

153. Les informations faisant état d'une chute du nombre de locuteurs des langues minoritaires sont d'autant plus préoccupantes que les personnes appartenant à des minorités nationales semblent disposer de peu de moyens pour y remédier. Il faudrait que l'organisation de cours de romani à l'université de Sarajevo soit approuvée de toute urgence car ce serait l'un des rares moyens de remédier à l'absence totale d'enseignant-es du romani. Le Comité consultatif fait par ailleurs observer que le faible nombre d'élèves et d'étudiant-es roms à achever leurs études secondaires et universitaires a un impact négatif sur le nombre de personnes capables d'enseigner le romani car très peu de personnes issues de la minorité roms sont en mesure d'obtenir les qualifications professionnelles requises pour enseigner (voir aussi article 12).

154. Le risque d'assimilation que redoutent, comme ils l'ont dit au Comité consultatif, aussi bien les interlocuteurs et interlocutrices issus des minorités que les autorités, ne fait qu'être renforcé par l'absence d'enseignement structuré en/des langues minoritaires dans le système éducatif. S'agissant d'autres droits linguistiques (voir articles 10 et 11), il semble qu'aucune mesure n'a été prise pour en informer les intéressés ou évaluer la demande, contrairement à ce qui avait été précédemment recommandé¹⁸⁶. Par la suite, et dans le cadre de l'analyse des besoins qui est recommandée au titre de l'article 5 (voir plus haut), il faudrait étudier les besoins et les souhaits de chacune des personnes appartenant aux différentes minorités puis élaborer sur cette base des politiques publiques relatives à l'enseignement en/des langues minoritaires.

155. Au sujet des supports pédagogiques, le Comité consultatif salue le soutien des « États-parents », qui fournissent non seulement de tels supports mais aussi des enseignant-es. Le Comité consultatif estime qu'il conviendrait de conclure des accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres États afin d'assurer la sécurité juridique du soutien reçu de l'étranger par les organisations des minorités nationales. Quoiqu'il en soit, le fait que d'autres États assurent un soutien en matière d'éducation n'atténue en rien

¹⁸⁴ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3, paragraphe 71.

¹⁸⁵ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3, paragraphe 66.

¹⁸⁶ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 121.

la responsabilité de la Bosnie-Herzégovine dans la mise en œuvre de la Convention-cadre. Enfin, compte tenu de la structure particulière de l'éducation en Bosnie-Herzégovine, il faut assurer une coordination régulière et efficace de la politique publique sur les langues minoritaires, notamment dans l'ensemble de la Fédération.

156. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités d'adopter une approche proactive pour développer l'enseignement dans les langues minoritaires et de ces langues dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, et de supprimer de la législation les seuils prohibitifs qui y sont prévus. Il faut de toute urgence informer de ce droit les personnes appartenant à des minorités nationales et prendre les mesures qui s'imposent.

157. Le Comité consultatif encourage fermement les autorités du canton de Sarajevo à approuver en priorité l'organisation d'un programme d'études du romani à l'université de Sarajevo, ce qui permettra de dispenser des cours de cette langue.

Participation à la vie publique et à la vie politique (article 15)

158. Dans la Chambre des peuples de la Fédération, 11 sièges¹⁸⁷ sont réservés à la catégorie « autres » (contre 23 à chacun des peuples constitutifs), et aucune de ces 11 personnes ne s'identifie expressément comme appartenant à une minorité nationale¹⁸⁸. Quatre sièges sont réservés aux « autres » au sein de la Chambre des peuples de Republika Srpska (contre huit à chacun des peuples constitutifs). Aucun siège ne leur est réservé et aucune autre appartenance ethnique ne peut être déclarée en dehors de bosniaque, croate ou serbe pour obtenir un siège, lors d'un scrutin, à la Chambre des peuples de l'État ou à la présidence tripartite de l'État (voir article 4). Il n'est pas possible pour une personne appartenant à une minorité nationale, quelle qu'elle soit, de changer d'appartenance ethnique pour déclarer être issue d'un peuple constitutif puis de revenir à son choix initial une fois en poste – les postes doivent être pourvus par des personnes appartenant à l'un des peuples constitutifs. En outre, comme les différents comités électoraux ethniques auprès des assemblées cantonales élisent les membres de la Chambre des peuples de la Fédération en

fonction de l'appartenance ethnique, y compris pour la catégorie « autres », ce sont en fin de compte les représentant-es des peuples constitutifs qui contrôlent qui siège à la Chambre des peuples de la Fédération (et à celle de l'État, par conséquent, car la Chambre des peuples de la Fédération désigne les membres bosniaques et croates de la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine). En Republika Srpska, l'Assemblée nationale (où il n'y a pas de sièges réservés pour la catégorie « autres » mais quatre pour chacun des peuples constitutifs) désigne cinq membres serbes qui siégeront à la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine.

159. La Chambre des représentants de la Fédération est plus ouverte aux personnes ayant diverses appartenances ethniques, mais là aussi les partis politiques restent fortement divisés en fonction des clivages ethniques. Un autre élément vient déséquilibrer le rapport de force entre les peuples constitutifs et les autres, notamment les minorités nationales : les représentant-es des peuples constitutifs auprès de la Chambre des peuples de la Fédération et de la Chambre des peuples de la Republika Srpska, tout comme ceux de la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine, peuvent invoquer assez largement la clause de « l'intérêt vital » pour mettre leur veto à des projets de loi ou à des textes législatifs dont ils estiment qu'ils portent atteinte à leurs intérêts fondamentaux. Il faut que la majorité des voix du groupe ethnique qui met son veto soit réunie. Les parlementaires faisant partie de la catégorie « autres » n'ont pas cette possibilité, pas plus que les minorités nationales. Ces vetos, qui peuvent être brandis assez facilement, sont souvent utilisés pour complètement bloquer une décision dans tout le pays.

160. Comme indiqué précédemment, les minorités nationales peuvent être représentées à l'échelon municipal, où la loi leur garantit un siège si elles atteignent au moins 3 % de la population locale d'après le recensement. Il n'y a que dans deux communes, Prnjavor et Trebinje, que les minorités nationales atteignent ce seuil ; ces communes ont donc l'obligation de réserver aux représentant-es de ces minorités le siège qui leur est garanti. Selon la base de données de la Commission électorale, 197 candidatures ont été déposées lors du scrutin local de 2020 pour représenter les minorités nationales, et 23 candidat-es (19 hommes et quatre femmes) ont été élu-es sur les listes des minorités nationales dans 21 communes¹⁸⁹. Des

¹⁸⁷ Sur décision du Haut-Représentant, ce nombre est passé de neuf à 11 en octobre 2022. En juin 2023, deux de ces sièges n'étaient pas pourvus.

¹⁸⁸ Sur les neuf représentant-es qui sont actuellement (juin 2023) répertoriés sous « autres » sur le site web de la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, quatre déclarent être des citoyens de Bosnie-Herzégovine, trois être Bosniens et deux

ont indiqué « autres » / « ostali ». Source :

<https://parlamentfbih.gov.ba/v2/bs/stranica.php?idstranica=6>.

¹⁸⁹ L'étude des résultats dans chaque circonscription a permis de réunir les données. Source : Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine, résultats des élections de 2020, consultables à l'adresse :

https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=27&langId=4#/9/17/0/0.

candidat-es roms ont été élu-es dans le District de Brčko, à Tuzla et à Kakanj.

161. Les interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif l'ont informé que certaines des personnes qui se sont présentées aux élections locales n'appartenaient en fait pas à des minorités nationales ou avaient modifié leur appartenance ethnique avant le scrutin afin d'être certaines de bénéficier d'un avantage aux élections (voir article 3). Partout dans le pays, la question de « l'authenticité » de la faible représentation des personnes appartenant à des minorités nationales a été évoquée à plusieurs reprises auprès du Comité consultatif. Les préoccupations que suscite le large champ d'application de ces dispositions, qui permettent aux personnes qui s'identifient en tant que « Bosniennes », « Yougoslaves » ou « de Bosnie-Herzégovine » de figurer aussi sur les listes des minorités nationales, ont été portées à l'attention du Comité consultatif. Des représentant-es de minorités dans la Fédération ont en outre dit regretter qu'aucun-e des représentant-es de la catégorie « autres » à la Chambre des peuples de la Fédération ne s'identifie expressément comme appartenant à une minorité nationale : en effet, ces sièges ont été pourvus par des personnes qui ont déclaré, sous « appartenance ethnique », être « Bosniennes » ou « de Bosnie-Herzégovine » ou « autres » (« ostali »)¹⁹⁰.

162. S'agissant de l'accès à des emplois dans la fonction publique, la Republika Srpska fournit des chiffres dont il ressort que la police a recruté deux membres de la minorité rom de cette entité, ainsi que six Ukrainiens, six Monténégrins et un Macédonien. En outre, quatre personnes appartenant à des minorités nationales ont intégré la fonction publique et occupent des emplois publics en Republika Srpska : trois sont monténégrines et une est polonaise. Il y a des exemples de quotas imposés en ce qui concerne l'accès à la fonction publique des personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier les Roms. Si ces initiatives sont en elles-mêmes louables, il semblerait qu'elles ont été détournées par des personnes issues des peuples constitutifs qui ont modifié leur appartenance ethnique et ont indiqué « Rom » pour obtenir un emploi.

¹⁹⁰ Lors du recensement de 2013, 352 personnes ont répondu « ostali » pour l'appartenance ethnique. « Ostali » – « autres » – peut renvoyer à une catégorie constitutionnelle autre que les peuples constitutifs, ce qui inclut les minorités nationales ainsi que les personnes déclarant être « Bosniennes » ou « Yougoslaves », mais peut aussi renvoyer à une appartenance ethnique particulière, relevant de « autres », comme ici. C'est différent du cas dans lequel les personnes refusent de répondre à cette question ou cochent « je ne sais pas » (respectivement 27 055 et 6 460 personnes).

¹⁹¹ Loi du District de Brčko sur les minorités nationales (article 4.4).

¹⁹² Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, paragraphe 9 ; voir aussi : *Molla Sali c. Grèce* (requête n° 20452/14, 19 décembre 2018), paragraphe 157.

163. La loi sur les minorités nationales qui est en vigueur dans le District de Brčko contient une disposition empêchant une personne de modifier sa déclaration d'appartenance ethnique si elle l'a déjà fait au cours des cinq années précédentes et si elle a exercé par ce biais des droits dont jouissent les minorités¹⁹¹. Le projet de loi sur les minorités nationales qui est à l'examen en Fédération de Bosnie-Herzégovine comporte lui aussi une disposition de cet ordre. Lors des échanges avec le Comité consultatif, les représentant-es des minorités de l'ensemble du pays se sont dit-es satisfait-es de cette évolution sur le plan législatif dans le District de Brčko – plus précisément les restrictions temporelles – car c'est un bon moyen de lutter contre l'utilisation irrégulière des droits des minorités nationales.

164. Le Comité consultatif rappelle que le droit de libre identification qui est énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre est la pierre angulaire des droits des minorités, comme il l'a souvent indiqué et comme l'affirme depuis longtemps la Cour européenne des droits de l'homme.¹⁹² Il souligne en outre, à propos du droit à la libre identification, que le choix subjectif de l'individu est indissociablement lié à des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne, et que ce droit doit donc être exercé de bonne foi. Le Comité consultatif rappelle qu'il estime depuis longtemps que la libre identification d'une personne ne peut être remise en question qu'en de rares occasions, par exemple lorsqu'elle n'est pas fondée sur la bonne foi¹⁹³. Restreindre de façon proportionnelle la possibilité qu'a une personne de choisir de modifier son appartenance ethnique, par exemple en limitant cette possibilité dans le temps, peut être une façon raisonnable de limiter le droit de la personne à la libre identification dans le contexte de la Bosnie-Herzégovine, où les droits politiques sont conditionnés par l'appartenance ethnique.

165. Le Comité consultatif souligne en outre qu'il est important d'inscrire les préoccupations des minorités à l'ordre du jour public. La présence de représentant-es des minorités dans les organes élus et/ou la prise en compte de leurs préoccupations dans les travaux de ces organes élus peuvent y contribuer¹⁹⁴. Les États devraient

¹⁹³ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, paragraphe 10.

¹⁹⁴ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2 sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, 5 mai 2008, paragraphe 81, consultable à l'adresse : <https://rm.coe.int/31e-reunion-du-acfc-commentaire-sur-la-participation-effective-des-per/16800bc7e9> ; en bosnien : [Commentaire thématique n°2 en bosnien](#) et en serbe : [Commentaire thématique n°2 en serbe](#).

en outre mener un réexamen périodique afin de veiller à ce que les dispositions électorales traduisent convenablement l'évolution de la société et les besoins des personnes appartenant à des minorités nationales¹⁹⁵. Il est regrettable que très peu de personnes, notamment de femmes, soient élues en Bosnie-Herzégovine pour représenter les minorités, et que les préoccupations de ces dernières restent absentes des programmes politiques, ce qui était déjà le cas lors des cycles précédents¹⁹⁶. Les représentant·es des minorités continuent d'être absent·es des débats sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (voir article 4) sur le droit de participer à la vie politique, ce qui traduit le mépris à l'égard des préoccupations des minorités nationales en Bosnie-Herzégovine. Le Comité consultatif rappelle ici, comme il l'a fait en lien avec l'article 4, qu'il regrette que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et ses propres recommandations n'aient toujours pas été exécutés et que la discrimination liée à des critères ethniques persiste et interdise aux personnes appartenant à des minorités nationales de siéger à la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine ou à la présidence tripartite, entre autres mandats électifs.

166. En théorie, le système en vigueur à la Chambre des peuples de la Fédération pourrait être favorable aux personnes appartenant à des minorités nationales mais dans la pratique, celles-ci n'ont pas réellement la possibilité de prétendre à ces sièges. Le Comité consultatif respecte les droits des personnes qui s'identifient à une appartenance ethnique ou une identité dans la catégorie « autres » pour pouvoir participer à la vie politique, mais il estime nécessaire que des sièges soient spécifiquement réservés à des minorités nationales qui, parce qu'elles sont dans la catégorie « autres » sont privées de leur seul moyen de participation à l'échelon des entités. C'est aussi pour respecter l'égalité des chances et la diversité au sein des minorités nationales qu'il faudrait le faire.

167. À l'échelon local, il est positif que 19 municipalités prennent des mesures visant à garantir des sièges aux minorités nationales, mais, selon certaines informations, des partis qui défendent officiellement les droits des peuples constitutifs briguent ces sièges. Il est également positif que des représentant·es des Roms aient été élu·es dans certaines municipalités, mais il est inquiétant de voir que très peu de femmes issues de minorités ont été élues, ce qui pourrait avoir de fâcheuses incidences sur l'égalité entre

les femmes et les hommes appartenant à des minorités nationales.

168. Le Comité consultatif appelle les autorités à éliminer des textes législatifs les dispositions qui entraînent une discrimination à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'accès à des fonctions politiques, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Les autorités devraient en outre prévoir des mesures visant précisément à ce que ces personnes puissent participer à la vie politique.

169. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à mettre en place des mécanismes visant à empêcher une personne de décider arbitrairement de déclarer appartenir à une minorité nationale en ayant pour seul objectif de profiter d'avantages tels des sièges électoraux ou des postes dans la fonction publique qui sont réservés aux personnes appartenant à des minorités nationales.

Conseils des minorités nationales et autres modalités de représentation des minorités (article 15)

170. Il existe toujours des conseils des minorités nationales aux échelons de l'État de Bosnie-Herzégovine et des entités ainsi que dans le canton de Sarajevo, et il en existe un dans le District de Brčko depuis mai 2022. Dans les entités, à l'échelon de l'État et dans le District de Brčko, les conseils ont un rôle consultatif auprès des assemblées (parlementaires) de chaque échelon. Dans le canton de Sarajevo, le conseil des minorités nationales est autorisé à déposer des projets de textes législatifs. Ailleurs, par exemple dans la Fédération, le conseil des minorités doit insister auprès de la commission parlementaire des droits humains afin que celle-ci dépose un projet de législation en son nom, ce qui est également le cas à l'échelon de l'État. La composition de ces conseils est renouvelée à intervalles réguliers, soit en règle générale tous les quatre ans. À la suite d'un amendement récent, la législation a évolué dans le bon sens et une personne ne peut désormais être membre que d'un seul conseil des minorités et non plusieurs comme auparavant. Cette mesure semble avoir permis de diversifier la composition des conseils. Le conseil des minorités à l'échelon l'État de Bosnie-Herzégovine, dispose d'un budget annuel de 16 000 EUR, son homologue à l'échelon de la Fédération reçoit des fonds de la part des deux chambres de l'Assemblée

¹⁹⁵ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2, paragraphe 86.

¹⁹⁶ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 127 ; troisième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 152.

parlementaire de cette entité pour un total de 80 000 BAM, soit environ 41 000 EUR.

171. La commission rom existe encore et après un an sans aucun siège pourvu, sa composition actuelle a été approuvée en avril 2022¹⁹⁷ : elle compte 11 représentant-es du gouvernement et 11 représentant-es des Roms, et la coordination de ses travaux est assurée par le ministère des Droits humains et des Réfugiés. La nouvelle commission, dont les membres se sont réunis à quatre reprises depuis leur désignation, a célébré la Journée internationale des Roms et la Journée internationale dédiée à la mémoire des victimes roms de l'Holocauste. Les interlocuteurs et interlocutrices roms ont fait part de leur déception à l'égard du travail de la commission, sous son ancienne composition et jusqu'en avril 2023.

172. Les représentant-es siégeant aux conseils des minorités nationales ont fait part de leur profond mécontentement quant au fonctionnement de ces organes, ce qui ressortait déjà de précédents Avis du Comité consultatif¹⁹⁸. À l'échelon de l'État, les représentant-es ont déploré que leurs prérogatives soient insuffisantes, que leurs voix ne soient pas écoutées et que leur budget, pas assez élevé et non revu à la hausse malgré l'inflation, ne leur permette pas de réaliser les activités prévues. Elles/ils estiment aussi, à l'instar de leurs homologues siégeant au conseil des minorités de la Fédération, que les autorités, et même les membres de l'Assemblée parlementaire, les ignorent. À l'échelon de la Fédération, les représentant-es ont évoqué des problèmes dans l'accès aux fonds mis à leur disposition dus au fait que les paiements sont approuvés en retard. Ces problèmes ont un impact concret sur leur travail, car ils les empêchent de se déplacer ou d'acheter des articles essentiels, comme du matériel informatique, pour pouvoir continuer à travailler, ce qui les pousse à faire appel à une aide financière internationale. Certain-es représentant-es des minorités dans la Fédération demandent que la loi soit modifiée pour que les conseils aient une influence sur les décisions touchant les personnes appartenant à des minorités nationales. Le conseil de la Fédération compte 22 membres, dont sept représentent la minorité rom (les autres minorités

ont un siège chacune)¹⁹⁹. En Republika Srpska, selon des représentant-es de l'Alliance des minorités nationales, qui rassemble plusieurs organisations, la coopération est bonne entre le conseil, l'Alliance et les autorités.

173. Les représentant-es du conseil récemment créé dans le District de Brčko ont exprimé leur satisfaction à l'égard de la coopération avec les autorités du District lors de la création du conseil et ont dit espérer que cela continuerait. Elles/ils ont toutefois signalé quelques problèmes communs à tous les conseils du pays, notamment quant à l'influence du conseil au sein des institutions et à la nécessité de se battre pour se faire entendre.

174. Le Comité consultatif a également été informé par certaines personnes appartenant à des minorités nationales qu'il y aurait, au sein des conseils des minorités nationales, des gens qui prétendent représenter celles-ci alors qu'ils sont en fait issus des peuples constitutifs ou appartiennent à la catégorie « autres » (mais pas à une minorité nationale) : c'est un autre exemple de la tactique consistant à modifier son appartenance ethnique pour en tirer éventuellement un avantage financier modeste. Il convient de noter que les représentant-es des minorités n'ont pas le pouvoir d'empêcher ces gens de siéger au conseil. Le Comité consultatif a appris que ce manque de confiance quant à l'authenticité de la représentation, à laquelle s'ajoute la politisation des conseils, entrave la coopération entre ces derniers et les autres institutions de l'État qui sont compétentes en matière de protection des minorités nationales.

175. En outre, la coopération entre les divers conseils des minorités est très réduite, et le groupe de coordination des minorités qui a été constitué pendant le cycle de suivi en exécution d'un projet du Conseil de l'Europe²⁰⁰ n'a pas été transformé en un organe permanent. L'ensemble des représentant-es des minorités aspire clairement à renforcer et à systématiser la coordination, notamment avec la présidence du conseil à l'échelon de l'État, et ce notamment afin de coordonner et donc d'intensifier les activités de sensibilisation dans tout le pays.

176. Le Comité consultatif a par ailleurs souligné que là où il n'existe aucun moyen de faire en

¹⁹⁷ Newipe, « Council of Ministers appoints members of Roma committee », 23 avril 2022, consultable à l'adresse : <https://www.newipe.net/2022/04/23/the-council-of-ministers-appoints-members-of-roma-committee/>.

¹⁹⁸ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 133. Voir troisième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 159.

¹⁹⁹ Rapport de 2022 sur le travail du conseil des minorités nationales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, consultable (en bosnien) à l'adresse :

https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/VNM/izvjestaji_vnm/lzvje%20za%202022%20radu%20VNMFBIH%20za%202022%20godin_u.pdf.

²⁰⁰ Conseil de l'Europe, Inclusion et anti-discrimination, Actualités : Bosnie-Herzégovine – Renforcer la protection des minorités nationales, « First meeting of the newly established minority coordination group », 6 juin 2018, consultable (en anglais) à l'adresse : https://www.coe.int/en/web/inclusion-and-antidiscrimination/bih-news-page/-/asset_publisher/q9hXJJGeu4BR/content/first-meeting-of-the-newly-established-minority-coordination-group/1498993.

sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent participer à la vie politique, il faut en créer. Le Comité consultatif répète que « la consultation des personnes appartenant à des minorités nationales est particulièrement importante dans les pays dépourvus de disposition permettant leur participation au sein des parlements ou d'autres organes élus »²⁰¹. « Ces organes doivent être dûment consultés au cours du processus d'élaboration d'une nouvelle législation, y compris des réformes constitutionnelles qui affectent directement ou non les minorités »²⁰². « Des ressources adéquates devraient être allouées pour soutenir le fonctionnement effectif des mécanismes de consultation »²⁰³.

177. Le Comité consultatif estime que la situation dans laquelle se trouvent les conseils des minorités nationales n'est pas satisfaisante²⁰⁴ étant donné que ces organes sont le seul moyen que les personnes appartenant à des minorités nationales ont de participer à la vie politique dans le pays. Pour que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent continuer de se fier – ou faire de nouveau confiance – à de tels organes pour défendre leurs droits et assurer la coordination et les échanges au sujet de la protection et du développement des cultures et identités des minorités, les conseils des minorités nationales doivent être au moins capables d'exercer leurs activités et d'avoir, pour ce faire, un budget adéquat. Dans ce contexte, « adéquat » renvoie aux notions de prévisibilité, de transparence et d'accessibilité des fonds, mais aussi à l'idée que les montants nets sont proportionnels aux besoins des conseils. Il est clair, en l'occurrence, que ces conditions ne sont pas réunies. En outre, le fait que ces conseils n'aient aucun pouvoir est regrettable, car cela contribue à renforcer le manque de confiance des personnes appartenant à des minorités nationales et de leurs représentant-es en leur capacité d'agir efficacement pour défendre leurs intérêts. De plus, bien que la fragmentation des conseils soit le reflet des différents niveaux de gouvernement dans le pays, il est regrettable qu'aucune solution durable n'ait été trouvée pour coordonner les travaux des différents conseils. À cet égard, le Comité consultatif salue l'initiative de la présidence du conseil de l'échelon de l'État visant à instaurer une telle coordination. La composition des conseils devrait en outre traduire la diversité des groupes que forment les minorités nationales, et y assurer en particulier la participation des femmes et des jeunes.

178. Le Comité consultatif saluerait l'adoption de toute mesure législative visant à renforcer les prérogatives et l'influence des conseils des minorités, en particulier en ce qui concerne les

décisions qui ont des incidences sur les personnes appartenant à des minorités nationales. Concrètement, il faudrait néanmoins commencer par prendre des mesures visant à faire connaître et respecter le mandat et les pouvoirs actuels des conseils, notamment en rendant le processus de désignation plus transparent et en veillant à ce que les budgets soient indexés sur l'inflation et les fonds bien mis à la disposition des membres du conseil afin qu'ils puissent exercer leurs fonctions. Dans la Fédération en particulier, les autorités devraient prendre des mesures pour veiller à la coordination entre le conseil et les ministères cantonaux traitant de questions qui touchent aux personnes appartenant à des minorités nationales. Il faudrait que des activités d'ouverture soient expressément prévues pour permettre aux membres du conseil d'aller sur le terrain à la rencontre de ces personnes.

179. Le Comité consultatif est préoccupé par les informations qui lui ont été rapportées selon lesquelles des gens issus des peuples constitutifs prétendraient représenter des minorités nationales alors que les conseils sont le seul moyen concret de participation dont disposent les personnes appartenant à des minorités nationales. Il serait en effet inquiétant que les préoccupations des peuples constitutifs, qui dominent tellement le discours sociétal (voir article 6), soient importées au sein des conseils. Le Comité consultatif estime qu'il serait important que les autorités cherchent d'autres manières de nommer les membres des conseils des minorités nationales, notamment en les faisant élire directement par les personnes appartenant à des minorités nationales.

180. Le Comité consultatif exhorte les autorités à renforcer le statut des conseils des minorités nationales, à leur octroyer des compétences statutaires dans différentes structures parlementaires, en fonction des besoins des personnes appartenant à des minorités nationales, et à veiller à ce que ces dernières participent à la désignation des membres de ces conseils. Les autorités devraient reconnaître à ces conseils le droit d'être consultés sur toute question relative aux personnes appartenant à des minorités nationales, et instaurer une coopération officielle entre tous les conseils des minorités. Il faudrait garantir aux conseils un financement suffisant pour qu'ils puissent assurer les fonctions nécessaires à l'exécution de leurs mandats. Il faudrait aussi que la composition de ces conseils traduise de façon équilibrée la diversité des minorités, surtout en termes de sexe et d'âge. Les autorités devraient par ailleurs veiller à ce que les acteurs et actrices, politiques et autres, soient informés-es

²⁰¹ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2, paragraphe 106.

²⁰² Ibid, paragraphe 118.

²⁰³ Ibid, paragraphe 119.

²⁰⁴ Voir troisième Avis du Comité consultatif sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 160.

des compétences et de la mission des conseils des minorités nationales.

Participation à la vie socio-économique – Accès des Roms au logement et à l'emploi (article 15)

181. Le plan d'action pour les Roms contient des mesures visant à régler les problèmes de logement (voir article 4), et les cantons et municipalités prennent eux aussi des mesures pour répondre aux besoins des Roms en matière de logement²⁰⁵. Les autorités ont signalé qu'entre 2017 et 2020, 48 immeubles d'habitation ont été construits et 66 rénovés, ce qui a permis de loger 575 familles. Elles ont également signalé qu'au cours de la période en question il était prévu de construire 560 logements²⁰⁶. Le Bureau des médiateurs a par ailleurs informé le Comité consultatif que la plupart des plaintes émanant de personnes appartenant à des minorités nationales sont déposées par des Roms au sujet de leurs conditions de logement. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) a par ailleurs soulevé des préoccupations au sujet de l'accès des Roms à des logements convenables, et demandé aux autorités de garantir la sécurité juridique de l'occupation²⁰⁷. Selon certaines informations, jusqu'à 75 % des Roms vivaient dans des quartiers ségrégués²⁰⁸.

182. Les interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif lui ont fait savoir que des problèmes persistaient en matière d'accès à des logements convenables pour les personnes appartenant à la minorité rom, en ce compris l'accès à l'électricité, à l'eau potable, au réseau d'assainissement et à divers autres services encore. La ségrégation spatiale ou en matière de logement pose aussi problème, comme a pu le constater lui-même le Comité consultatif dans le District de Brčko. Les interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif soulignent que cette situation alimente les stéréotypes et les préjugés existants, renforce les schémas de discrimination et contribue aussi à certains endroits aux risques de ségrégation dans l'éducation. De plus, des expulsions forcées auraient eu lieu sans proposition de relogement adéquate. Selon des recherches effectuées par la société civile, 46 % des femmes roms vivent

dans de « mauvaises » voire « très mauvaises » conditions, et 30 % indiquent ne pas être correctement logées²⁰⁹.

183. Selon le rapport étatique, de 2009 à 2020, plus de 6,5 millions de BAM (3,32 millions d'euros) ont été alloués dans le domaine de l'emploi, et ces fonds ont concerné 962 Roms. Les autorités soulignent en outre que le taux de chômage des jeunes est particulièrement élevé. Des plans ont donc été établis pour encourager les Roms, en particulier les femmes, à se former et à créer des entreprises et des coopératives²¹⁰. L'emploi est d'ailleurs l'un des piliers du plan d'action pour les Roms (voir article 4).

184. En matière d'emploi, selon certains chiffres, jusqu'à 95 % des femmes roms seraient sans emploi²¹¹. D'autres indiquent que 75 % des femmes roms n'ont pas de revenus et que 18,5 % d'entre elles touchent des prestations ou des aides sociales²¹². Les interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif insistent sur le fait qu'il est important que les Roms, en particulier les femmes roms, deviennent économiquement autonomes pour sortir de la pauvreté et lutter contre les mauvaises conditions de logement. La discrimination en matière d'emploi, dans le secteur privé comme dans le secteur public, a été évoquée comme un problème affectant particulièrement les Roms, dû à l'antitsiganisme mais aussi au faible niveau d'instruction des Roms par rapport à la majorité des gens. Le risque est par conséquent que les Roms doivent se contenter d'emplois peu rémunérés ou dans le secteur informel, en ce compris le ramassage des déchets et des emplois saisonniers²¹³.

185. Le Comité consultatif rappelle le point suivant : « [I]es conditions de logement ne répondant pas aux normes minimales, souvent couplées avec une séparation physique/spatiale des personnes appartenant à certaines minorités nationales, notamment les Roms, affectent fortement leur capacité de participer à la vie socio-économique et peuvent renforcer encore leur pauvreté, leur marginalisation et leur exclusion sociale. Cette situation est souvent aggravée par l'absence de dispositions législatives sécurisant leur droit de résidence et par leur vulnérabilité à l'égard des expulsions

²⁰⁵ Par exemple Travnik, Trebinje et Bijeljina ; voir [rapport étatique](#) paragraphes 85-88.

²⁰⁶ Access and trust of Roma in security and justice institutions in Bosnia and Herzegovina (2021), Atlantic Initiative, p. 15.

²⁰⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Bosnie-Herzégovine », E/C.12/BIH/CO/3, 11 novembre 2021, paragraphes 40, 41(c), consultable ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/321/89/pdf/g2132189.pdf?token=i6Av49xaXu6bOTIPJE&fe=true>.

²⁰⁸ Département d'État des États-Unis, *Human Rights Report on Bosnia and Herzegovina 2022*, p. 50.

²⁰⁹ Bolja Budućnost Tuzla, *Policy Paper on Position of Roma Women in Bosnia and Herzegovina*, 2019.

²¹⁰ Voir [rapport étatique](#), paragraphe 84.

²¹¹ Département d'État des États-Unis, *Human Rights Report on Bosnia and Herzegovina 2022*, p. 50.

²¹² Bolja Budućnost Tuzla, *Policy Paper on Position of Roma Women in Bosnia and Herzegovina*, 2019 ; document fondé sur des recherches/une enquête auprès de 1 000 femmes roms.

²¹³ Rapport du Bureau des médiateurs sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport spécial sur la situation des Roms, cité dans « *Access and trust of Roma in security and justice institutions in Bosnia and Herzegovina* » (2021), Atlantic Initiative, p. 14.

forcées, en particulier à la suite des processus de restitution des propriétés »²¹⁴. Le Comité consultatif est préoccupé par l'absence de progrès tangibles en matière de logement, ce qui, estime-t-il, risque de déboucher sur des situations de ségrégation dans l'éducation et donc de discrimination (voir article 12). Il est en outre inquiétant de voir que des logements neufs sont susceptibles d'être construits à l'endroit même où il existe des campements informels, ce qui risque d'entretenir la ghettoïsation et la ségrégation dans certaines zones, probablement toujours à la périphérie des conurbations et au-delà des réseaux de transport public. Enfin, il est décevant que malgré des investissements élevés et la construction d'un certain nombre de nouveaux logements, il reste des quartiers qui n'ont pas accès aux services publics les plus essentiels.

186. Les disparités entre les hommes et les femmes en matière d'emploi sont sources de préoccupation et potentiellement liées en partie à l'offre insuffisante d'enseignement préscolaire et au très faible nombre d'enfants roms fréquentant la maternelle (voir article 12), et en partie aux taux d'abandon scolaire chez les filles roms en particulier. C'est peut-être très ancré culturellement dans certains groupes roms d'attendre des femmes qu'elles s'occupent des enfants, mais il n'en demeure pas moins que si aucun enseignement préscolaire n'est dispensé, ces femmes n'ont pas beaucoup d'autres choix. Quoi qu'il en soit, les données en la matière font cruellement défaut, tout comme un plan tenant compte des besoins sociaux au sens large des personnes appartenant à la minorité rom, en particulier des filles, notamment dans l'éducation.

187. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir l'accès des Roms à un logement adéquat, en particulier grâce à des investissements qui permettraient d'assurer l'accès à l'eau potable et à l'électricité dans les zones où vivent les Roms. Les autorités devraient particulièrement s'attacher à garantir la sécurité juridique de l'occupation des logements et veiller à ce que de nouveaux logements soient construits et à ce qu'ils soient intégrés aux conurbations grâce aux réseaux de transport et à l'offre de services.

188. Le Comité consultatif demande aux autorités de recueillir des données ventilées au sujet de la participation des personnes

appartenant à des minorités nationales à la vie économique, notamment à l'emploi, et d'élaborer sur cette base des mesures ciblées, sensibles au genre et tenant compte d'autres besoins sociaux, par exemple l'offre d'un enseignement préscolaire.

Accès des Roms aux soins de santé (article 15)

189. Le plan d'action pour les Roms (voir article 4) contient des mesures visant à remédier à la situation que connaissent les Roms en Bosnie-Herzégovine dans le domaine des soins de santé. En Republika Srpska, tout le monde peut bénéficier de soins de santé (mais il reste nécessaire de s'enregistrer d'abord grâce à un emploi) et les chômeurs sont automatiquement pris en charge, tandis que dans la Fédération, il existe un système d'assurance sociale, ce qui signifie concrètement qu'une personne doit avoir un emploi ou s'être inscrite au chômage dans le cadre d'un système complexe assorti de délais très serrés, pour pouvoir bénéficier de soins de santé gratuits. La loi de la Fédération sur les soins de santé prévoit des mesures spécifiques pour les « catégories vulnérables », par exemple les Roms. En outre, chaque canton applique son propre système d'assurance maladie²¹⁵. Les personnes doivent avoir été enregistrées à l'état civil à la naissance, ce qui peut être un problème pour certaines (voir article 4). Cependant, déménager d'un canton à l'autre, et a fortiori d'une entité à l'autre, complique fortement l'accès au droit à l'assurance maladie, et ce en dépit des accords destinés à harmoniser ce système vieux de plus d'une vingtaine d'années²¹⁶. Pour les Roms, qui seraient semble-t-il plus susceptibles de déménager pour raisons économiques, un autre problème se pose. Un protocole d'accord a été signé entre l'Institut de la santé publique de la Fédération et le ministère étatique des Droits humains et des Réfugiés pour assurer la coordination de la mise en œuvre du plan d'action pour les Roms.

190. Selon le plan d'action pour les Roms, en Bosnie-Herzégovine environ 30 % des Roms n'auraient pas d'assurance maladie, parmi lesquels moins d'un tiers sont des enfants de moins de 15 ans²¹⁷. Certains des interlocuteurs et interlocutrices du Comité consultatif lui ont appris que selon leurs informations, jusqu'à 70 % des Roms n'ont actuellement pas d'assurance maladie dans la Fédération. Face à l'absence d'assurance maladie, le plan d'action pour les

²¹⁴ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2, paragraphe 57.

²¹⁵ Pour une vue d'ensemble du système, voir Nada Zukić, « An Analysis of Laws on Health Insurance in Bosnia and Herzegovina (Entity, Brčko District and cantonal where applicable) in Order to Identify Differences Between Them and the Existing EU Principles », publication du Conseil de l'Europe, 2010. Au sujet de l'absence de mesures spécifiques aux Roms, voir p. 13.

²¹⁶ Ibid., p. 38 (au sujet des accords entre entités) et p. 17 (au sujet des accords entre cantons).

²¹⁷ Selon le Recueil des besoins des Roms. Voir la [Stratégie 2021-2025](#), p. 31. Ces chiffres correspondent à ceux que donne la Commission européenne dans l'édition 2022 de son [rapport](#) sur la Bosnie-Herzégovine et à ceux du [PNUD](#) pour 2017.

Roms cherche en particulier à accroître le nombre de Roms bénéficiant d'une telle couverture dans la Fédération et prévoit notamment, à cet effet, le recrutement de 20 médiateurs sanitaires qui seront chargés d'aider les Roms à obtenir une assurance maladie²¹⁸. En termes de résultats, il ressort des données que contient le plan d'action pour les Roms que seuls 4 % des nourrissons roms sont vaccinés contre 68 % dans la population générale, et que le taux de mortalité des nourrissons est de 24 % chez les Roms contre 8 % dans la population générale²¹⁹. Le rapport de 2022 du Département d'État des États-Unis sur les droits humains évoque les problèmes auxquels sont confrontées les femmes roms dans l'accès aux soins de santé – y compris reproductive – à cause des éléments cités plus haut²²⁰. De plus, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a appelé l'attention sur la nécessité de veiller à ce que les groupes exposés à la discrimination, notamment les adolescents roms, aient un accès égal aux services de santé sexuelle et procréative²²¹. L'UNICEF a par ailleurs souligné que la méfiance entre les Roms et les professionnels des services publics de santé ne fait que renforcer les problèmes d'accès aux soins, entre autres pour la vaccination des enfants²²².

191. En Republika Srpska, bien que les recherches montrent que 94 % des femmes roms ont une assurance maladie, il s'avère que celles-ci sont en mauvaise santé et qu'un très grand nombre de leurs besoins sanitaires sont non satisfaits : par exemple, 60 % des femmes roms ont indiqué dans une étude qu'elles souffraient d'affections chroniques, pour lesquelles 68,2 % d'entre elles n'étaient pas suivies par un médecin car elles n'avaient pas d'argent pour payer les rendez-vous médicaux ou les produits prescrits²²³. En 2021, le Gouvernement de la Fédération a pris la décision de financer un programme de soins de santé s'adressant aux Roms qui n'ont pas de permis de séjour, ni permanent ni temporaire, dans cette entité, et pour ce faire il a appliqué les mêmes critères que pour d'autres catégories de groupes « de tout temps marginalisés »²²⁴.

192. Le Comité consultatif se félicite que le plan d'action pour les Roms s'emploie à améliorer la couverture par l'assurance maladie, en particulier dans la Fédération, et salue les autres

mesures prises dans cette entité pour faciliter les démarches permettant d'obtenir cette couverture. Pour pouvoir remédier de la manière la plus concrète qui soit à la situation en matière de soins de santé, il faudrait, en tout premier lieu, recueillir des données complètes et fiables sur l'ampleur du problème, notamment à l'échelon cantonal. Toutefois, même lorsque, par exemple en Republika Srpska, la couverture médicale est étendue, elle ne garantit pas réellement l'accès aux soins de santé, et le Comité consultatif est préoccupé par le taux élevé dans cette entité de besoins non satisfaits chez les femmes roms en particulier. La confiance étant essentielle dans l'accès aux soins de santé pour les personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité se félicite par ailleurs que le plan d'action pour les Roms prévoit le recrutement de médiateurs. Cela étant, le fait qu'ils sont si peu nombreux à travailler dans l'ensemble du pays amène à craindre qu'ils ne soient pas en mesure de remédier aux problèmes graves qui se posent. Enfin, le Comité consultatif réaffirme que les personnes appartenant à des minorités nationales sont confrontées à des difficultés particulières dans l'accès aux soins de santé, qui est un élément essentiel de la participation à la vie socio-économique, et il note que ces difficultés risquent d'être encore pires pour les personnes exposées à une discrimination intersectionnelle, par exemple les femmes et les filles appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif accueillerait par conséquent avec satisfaction des mesures ciblées visant à prodiguer des soins de santé adéquats aux femmes et aux jeunes appartenant à des minorités nationales.²²⁵

193. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en œuvre sans plus attendre les mesures énoncées dans le plan d'action pour les Roms et à s'assurer que toutes les personnes appartenant en particulier à la minorité rom, et notamment les femmes et les filles, ont accès à l'assurance maladie. Les autorités devraient également s'assurer qu'il n'y a pas de déséquilibre entre les femmes et les hommes dans l'octroi des soins médicaux et que des médiateurs et médiatrices sanitaires sont recrutés afin de favoriser la confiance entre les institutions et les Roms.

²¹⁸ Plan d'action pour les Roms, p. 31.

²¹⁹ Plan d'action pour les Roms, p. 7.

²²⁰ Département d'État des États-Unis, *Human Rights Report*, 2022, p. 47.

²²¹ Comité des droits de l'enfant de l'ONU, Observations finales, décembre 2019, [CRC/C/BIH/CO/5-6](https://www.unicef.org/bih/CO/5-6), paragraphe 35.d.

²²² UNICEF, *Situation Analysis of Children in Bosnia and Herzegovina*, mars 2020, p. 12, consultable (en anglais) à l'adresse : <https://www.unicef.org/bih/media/4971/file/Situation%20Analysis%20of%20Children%20in%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf>.

²²³ Stela Stojisavljevic, Milkica Grabez et Kristofer Stojanovski, « Unmet Health Needs of Roma Women in the Two Biggest Roma Communities in the Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina », *Front. Public Health*, 10 mars 2020. *Sec. Public Health Policy*, volume 8 – 2020, consultable à l'adresse : <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpubh.2020.00030/full>.

²²⁴ Département d'État des États-Unis, *Human Rights Report*, 2022, p. 47.

²²⁵ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2, paragraphe 61.

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties pour donner effet aux principes énoncés dans la Convention-cadre.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée le 10 novembre 1994 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et entrée en vigueur le 1^{er} février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible, entre autres langues, en bosnien, en croate et en serbe, ainsi que dans les langues des minorités nationales de Bosnie-Herzégovine.

Cet Avis présente l'évaluation réalisée par le Comité consultatif après sa cinquième visite en Bosnie-Herzégovine.

www.coe.int/fr/web/minorities/home

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent.

Il comprend 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme supervise la mise en œuvre de la Convention dans les États

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE