European Commission against Racism and Intolerance

ECRI

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

CRI(2026)34

CONCLUSIONS DE L'ECRI
SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE ADRESSÉES À LA SERBIE

Adopté le 2 juillet 2026[1]

Publié le 30 octobre 2026

[1] Sauf indication contraire, la présente analyse ne prend en compte aucun fait intervenu après le 18 mars 2026, date de réception de la réponse des autorités de la Serbie à la demande d'informations de l'ECRI sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire.

Secrétariat de l'ECRI
Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62

www.coe.int/ecri
@ECRI_CoE

AVANT-PROPOS

Dans le cadre du sixième cycle de ses travaux de monitoring, l'ECRI a reconduit sa procédure de suivi intermédiaire qui s'applique à deux recommandations spécifiques formulées dans ses rapports par pays.

Conformément au document d'information sur le sixième cycle de suivi de l'ECRI porté à l'attention des Délégués des Ministres le 9 mai 2018[1], l'ECRI adresse, au plus tard deux ans après la publication de chaque rapport, une communication au gouvernement en question pour lui demander ce qui a été fait concernant l'application des recommandations spécifiques pour lesquelles une mise en œuvre prioritaire a été requise.

En même temps, l'ECRI rassemble de son côté des informations utiles. Sur la base de ces informations et de la réponse du gouvernement, elle tire des conclusions sur la manière dont ses recommandations ont été suivies.

Il convient de noter que ces conclusions ne concernent que les recommandations spécifiques faisant l'objet d'un suivi intermédiaire et n'ont pas pour objet de donner une analyse complète de l'ensemble des faits nouveaux intervenus dans la lutte contre le racisme et l'intolérance dans l'Etat en question.

[1] CM/Del/Dec(2018)1316/4.1; CM(2018)62-add10.

1. Dans son rapport sur la Serbie (sixième cycle de monitoring), publié le 27 juin 2024, l'ECRI recommandait aux autorités de s'appuyer sur les progrès réalisés ces dernières années dans l'élaboration d'un projet de loi relatif aux partenariats homosexuels et de soumettre un projet de loi de ce type à l'Assemblée nationale dans les meilleurs délais, après avoir mené des consultations sérieuses avec les acteurs concernés de la société civile.

Les autorités ont informé l'ECRI qu'un projet de loi sur le partenariat entre personnes de même sexe avait été préparé avant la visite de 2023 de l'ECRI en Serbie et avait fait l'objet de consultations avec de multiples partenaires de la société civile[1], mais que le projet n'avait pas été soumis à l'Assemblée nationale. Elles ont expliqué qu'en raison des différentes attitudes sociales à l'égard du mariage et de la famille, ainsi que des circonstances politiques et sociales, il n'a pas été possible de créer les conditions préalables à l'obtention d'un consensus sur la reconnaissance juridique du partenariat entre personnes de même sexe.

Dans le même temps, l'ECRI note que, le 12 février 2026, le Gouvernement a adopté le Plan d'action, couvrant les années 2026 et 2027, pour la mise en œuvre de la Stratégie de prévention et de protection contre la discrimination pour 2022-2030. Dans le cadre de ce plan d'action, une analyse complète des solutions possibles pour la « réglementation juridique des partenariats entre personnes de même sexe en Serbie » est prévue pour 2026[2]. L'objectif déclaré de l'analyse est de déterminer les domaines où le cadre juridique en vigueur doit être harmonisé avec les normes internationales, ainsi que d'ouvrir un dialogue social plus large entre toutes les parties prenantes. Cependant, certains acteurs de la société civile ont fait part à l'ECRI de leurs préoccupations concernant la portée de l'analyse prévue, qui, selon eux, constitue un recul important par rapport aux travaux approfondis consacrés précédemment à un projet de loi sur le partenariat entre personnes de même sexe.

De l'avis de l'ECRI, l'analyse prévue non seulement s'écarte de ce que l'ECRI a recommandé à titre prioritaire, mais risque aussi d'entraîner des retards supplémentaires dans la protection effective de la vie privée et familiale des couples homosexuels et dans la prise en compte de leur vulnérabilité sociale et financière. Ayant à l'esprit la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme[3] et la Recommandation de politique générale n° 17 sur la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI[4], l'ECRI considère qu'il est essentiel que les autorités s'appuient sur les consultations et travaux antérieurs en la matière et soumettent un projet de loi relatif aux partenariats entre personnes de même sexe à l'Assemblée nationale, sans plus de retard injustifié.

Au vu de ce qui précède, l'ECRI conclut que sa recommandation n'a pas été mise en œuvre.

2. Dans son rapport sur la Serbie (sixième cycle de monitoring), publié le 27 juin 2024, l'ECRI recommandait aux autorités de faire réaliser une étude approfondie sur les différentes formes de discours de haine en Serbie, leurs sources et leurs effets sur les groupes cibles, dans le but d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures visant à prévenir et à éliminer ces phénomènes.

Selon les autorités, le ministère des Droits de l'Homme et des minorités et des Droits sociaux a élaboré une proposition de projet dans le domaine de la lutte contre la discrimination, qui comprenait notamment la préparation d'une analyse complète des différentes formes de discours de haine en Serbie, de leurs sources et de leurs effets sur certains groupes. L'objectif était d'obtenir un financement pour ce projet au moyen de l'instrument financier du processus de préadhésion à l'Union européenne (IAP 2025-2027). Les autorités ont aussi indiqué que la réalisation d'une telle étude figurait parmi les mesures à prendre par les autorités dans le cadre du plan d'action susmentionné, couvrant les années 2026 et 2027, pour la mise en œuvre de la Stratégie de prévention et de protection contre la discrimination pour 2022-2030[5]. Selon le

[1] Dans ce contexte, voir ECRI (2024), rapport de sixième cycle sur la Serbie, paragraphes 27-29.

[2] Activité 1.1.2. du plan d'action disponible ici.

[3] Voir notamment Fedotova et autres c. Russie [GC], requêtes nos 40792/10, 30538/14 et 43439/14, arrêt du 17 janvier 2023.

[4] Voir en particulier le paragraphe 31 et la recommandation 16.

[5] Activité 4.4.4. du plan d'action disponible ici.

plan d'action, l'étude devrait être réalisée d'ici la fin de 2026. Toutefois, les autorités ont précisé que le rythme de mise en œuvre de cette mesure dépendrait de son financement par l'instrument d'aide de préadhésion.

L'ECRI se réjouit que les autorités aient reconnu, dans le plan d'action, la nécessité de mener une étude complète sur les différentes formes de discours de haine en Serbie et qu'elles aient établi un calendrier pour la préparation de cette étude. Cependant, elle note qu'au moment où le gouvernement a communiqué les informations à l'ECRI, il n'était toujours pas possible de savoir si le financement de l'étude serait effectivement assuré et, par conséquent, si elle serait réalisée comme prévu dans le plan d'action.

De l'avis de l'ECRI, il est essentiel que les autorités aient, dès que possible, une compréhension approfondie et complète de l'ampleur et de la nature des différentes formes de discours de haine dans le pays, de leurs racines et de leurs conséquences pour les groupes cibles, afin de pouvoir élaborer et mettre en œuvre des mesures visant à prévenir et à combattre efficacement le discours de haine[6]. L'ECRI est également d'avis que les autorités devraient considérer l'adoption de mesures dans ce domaine comme une priorité.

Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI conclut que, en l'état actuel des choses, sa recommandation n'a pas encore été mise en œuvre.

[6] Voir, à ce propos, Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (2026), Concluding observations on the combined sixth to ninth periodic reports of Serbia, CERD/C/SRB/CO/6-9, paragraphe 14 ; Union européenne (UE), Commission (2025), Serbia 2025 Report, SWD(2025) 755 final: 47, 48 et 59 ; Reporting Diversity Network (2025), Monitoring Report on Hate Speech in Serbia 2025: 13-16 ; Da se zna (2024), Transphobia and Homophobia in Serbia 2024: 31.