

# RAPPORT DE L'ECRI SUR LA SERBIE

(sixième cycle de monitoring)



**Adopté le 9 avril 2024**

Publié le 27 juin 2024

European Commission  
against Racism and Intolerance

**ECRI**  
Commission européenne  
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



## TABLE DES MATIERES

---

AVANT-PROPOS .....	4
RÉSUMÉ .....	5
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	8
<i>I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS AUX DROITS.....</i>	<i>8</i>
A. ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITE .....	8
B. ÉDUCATION INCLUSIVE.....	9
C. MIGRANTS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE .....	12
D. ÉGALITÉ DES PERSONNES LGBTI.....	13
<i>II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE.....</i>	<i>17</i>
A. DISCOURS DE HAINE .....	17
B. VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE.....	21
<i>III. INTÉGRATION ET INCLUSION.....</i>	<i>23</i>
A. REFUGIES ET AUTRES PERSONNES NECESSITANT UNE PROTECTION INTERNATIONALE .....	23
B. ROMS.....	25
C. AUTRES MINORITES ETHNIQUES .....	31
<i>IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À LA SERBIE.....</i>	<i>32</i>
A. LE RECOURS A DES SYSTEMES ALGORITHMIQUES DANS L'ATTRIBUTION DES AIDES SOCIALES : LES REPERCUSSIONS SUR LES GROUPES RELEVANT DU MANDAT DE L'ECRI .....	32
B. LA SITUATION DES PERSONNES DEPLACÉES EN PROVENANCE D'UKRAINE A LA SUITE DE LA GUERRE D'AGRESSION DECLENCHEE PAR LA FEDERATION DE RUSSIE.....	34
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE.....	35
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	36
BIBLIOGRAPHIE .....	38
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT.....	43

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits humains spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la citoyenneté, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle est composée de membres indépendants et impartiaux, désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des États membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de 2007, ceux du quatrième cycle au début de 2014 et ceux du cinquième cycle à la fin de 2019. Les travaux du sixième cycle ont débuté fin 2018.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. À l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du sixième cycle sont centrés sur trois thèmes communs à tous les États membres : (1) Égalité effective et accès aux droits, (2) Discours de haine et violence motivée par la haine, et (3) Intégration et inclusion, et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux.

Dans le cadre du sixième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces deux recommandations.

**Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire expresse, il rend compte de la situation en date du 7 décembre 2023. En principe, les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.**

**Depuis l'adoption du cinquième rapport de l'ECRI sur la Serbie le 22 mars 2017, des progrès ont été réalisés et de bonnes pratiques ont été développées dans un certain nombre de domaines.**

La Commissaire à la protection de l'égalité (CPE) a été chargée d'archiver les jugements et autres décisions juridiquement contraignantes concernant des cas de discrimination ou d'atteinte au principe d'égalité.

Les autorités ont procédé à une révision des manuels scolaires et des supports pédagogiques et en ont retiré les passages discriminatoires.

Plusieurs initiatives visant à promouvoir l'inclusion et la protection des personnes LGBTI sur le lieu de travail ont été menées par des organisations de la société civile, dont certaines ont bénéficié du soutien des autorités.

Dans le domaine de la lutte contre le discours de haine, il existe quelques exemples de dirigeants politiques et de représentants d'institutions publiques condamnant le discours de haine. Par ailleurs, en décembre 2020, l'Assemblée nationale a instauré un code de conduite destiné aux députés.

En ce qui concerne la lutte contre la violence motivée par la haine, des lignes directrices pour les poursuites engagées dans les affaires d'infractions pénales motivées par la haine ont été élaborées et un réseau de personnes de contact travaillant sur les infractions pénales motivées par la haine au sein des services du parquet a été mis en place. Les autorités ont également élaboré et mis en œuvre un plan et un programme de formation sur les crimes de haine.

Pour ce qui est de l'intégration et de l'inclusion des Roms, les modifications apportées en 2021 à la loi relative à l'interdiction de la discrimination ont qualifié la ségrégation de forme grave de discrimination. Des progrès ont été réalisés dans l'ensemble pour améliorer la fréquentation des établissements scolaires et préscolaires par les élèves roms. Les autorités ont également instauré le numéro éducatif unique attribué individuellement à chaque élève, ce qui facilite le suivi des cas de décrochage et les mesures prises en réaction ; elles ont en outre favorisé l'inscription des élèves roms dans les établissements secondaires grâce à la mise en œuvre de mesures spéciales et l'octroi de bourses d'études.

Des progrès importants ont été réalisés pour résoudre le problème de l'absence de documents d'identité pour les Roms.

En outre, des mesures spécifiques ont été prises pour renforcer la diversité au sein des forces de police en recrutant des personnes appartenant à des groupes de population minoritaires. Il s'agissait notamment de campagnes de recrutement menées dans les zones où la présence de populations minoritaires est prédominante ou importante, et de l'organisation d'ateliers pour aider les candidats.

**L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Serbie. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.**

La CPE ne s'est toujours pas vu accorder les prérogatives lui permettant de mener des enquêtes de sa propre initiative sur des cas de discrimination et de demander la production des éléments de preuve et d'autres éléments pertinents.

Dans le contexte de l'éducation inclusive, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour permettre aux enseignants de renforcer leurs compétences, notamment en matière d'éducation à la sexualité et pour sensibiliser le personnel enseignant aux questions LGBTI. En outre, le contenu des manuels de biologie a été récemment modifié et ceux-ci ne contiennent plus de passages visant à lutter contre la stigmatisation des personnes LGBTI.

Les préjugés contre les personnes LGBTI sont encore très répandus. Bien qu'en 2021, les autorités aient élaboré un projet de loi relatif aux unions homosexuelles, ce texte n'a pas été déposé à l'Assemblée nationale.

Il n'existe pas de statistiques complètes sur le discours de haine, et le nombre réel de cas de discours de haine est considéré comme étant beaucoup plus élevé que ce qui apparaît dans les statistiques existantes. Le discours de haine persiste dans les discours politiques et dans les autres discours publics, en particulier en ligne, et cible divers groupes, tels que les Roms et les autres minorités ethniques, les communautés LGBTI et les réfugiés/migrants.

D'importants problèmes continuent de se poser en ce qui concerne les documents d'identification dont disposent les réfugiés et les demandeurs d'asile. Le format de ces documents et le fait qu'ils n'indiquent pas le numéro d'enregistrement

de ressortissant étranger (EBS) créent des obstacles dans diverses procédures administratives. En outre, bien que la législation en la matière dispose que des documents de voyage doivent être remis aux réfugiés, au moment de la visite de l'ECRI en Serbie aucun règlement d'application n'avait été adopté à ce sujet et les réfugiés ne pouvaient pas obtenir de documents de voyage.

S'agissant de la population rom, on constate une relative hausse de la ségrégation de fait dans l'éducation, et les taux de fréquentation des établissements scolaires et d'achèvement de la scolarité des enfants roms restent bien inférieurs à ceux des élèves appartenant à la population générale. De plus, la situation des Roms en matière de logement reste très délicate en raison de graves lacunes dans la mise en œuvre du cadre juridique et politique, qui est par ailleurs solide. Les expulsions des Roms de leurs campements ont continué à être réalisées sans consultation, sans le bénéfice d'une procédure régulière ou sans que les personnes expulsées aient la possibilité de trouver une autre solution d'hébergement convenable.

La loi relative à la carte sociale, adoptée en 2021, et sa mise en œuvre ont suscité de sérieuses interrogations quant à leurs conséquences pour le droit à l'aide sociale et leurs répercussions sur les catégories les plus vulnérables de la population, en particulier les Roms, qui ont été les plus touchés par le retrait de l'aide sociale.

**Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines et formule une série de recommandations, notamment les suivantes.**

Les autorités devraient donner à la CPE la prérogative de mener des enquêtes de sa propre initiative sur des cas de discrimination et de se faire communiquer sur demande des éléments de preuve et d'autres documents.

Les autorités devraient veiller à ce que, à tous les niveaux d'enseignement, les programmes et les manuels couvrent les questions relatives aux personnes LGBTI d'une manière respectueuse, adaptée à l'âge des élèves et compréhensible, l'examen de ces questions devant se fonder sur la réalité objective et insister particulièrement sur l'égalité, la diversité et l'inclusion.

En ce qui concerne l'égalité des personnes LGBTI, les autorités devraient s'appuyer sur les progrès réalisés ces dernières années dans l'élaboration d'un projet de loi relatif aux partenariats homosexuels et 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 devraient 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.\*

Elles devraient aussi redoubler d'efforts afin d'encourager les personnalités publiques, et en particulier les hauts responsables publics, les responsables politiques et les dignitaires religieux, à s'abstenir d'avoir eux-mêmes recours au discours de haine, notamment à caractère raciste, à condamner fermement et rapidement l'utilisation d'un tel discours par d'autres personnes et à utiliser un contre-discours et un discours alternatif.

Dans le domaine de l'intégration et de l'inclusion des réfugiés, les autorités devraient prendre les mesures supplémentaires pour veiller à ce que les réfugiés se voient remettre les documents de voyage et d'identité adéquats et à ce que les demandeurs d'asile se voient remettre des documents d'identité adéquats dans les faits.

Les autorités devraient prendre des mesures résolues pour mettre fin à toutes les formes de ségrégation *de facto* des enfants roms dans les établissements scolaires, conformément à la législation anti-discrimination telle que modifiée en 2021.

Elles devraient également prendre les mesures nécessaires pour garantir le strict respect des dispositions légales régissant les expulsions de Roms et de veiller à ce que ces expulsions ne soient pas effectuées sans consultation, sans notification en bonne et due forme et sans possibilité effective de relogement dans des locaux décents et abordables.

Les autorités devraient revoir en profondeur le processus décisionnel faisant intervenir des systèmes algorithmiques dans l'octroi des aides sociales afin de veiller à ce que les Roms et les

---

\* Les recommandations formulées dans ce paragraphe feront l'objet d'un suivi intermédiaire de l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

autres groupes relevant du mandat de l'ECRI aient les mêmes chances que le reste de la population de bénéficier des aides sociales et à ce qu'ils ne fassent pas l'objet de discrimination. Il conviendrait de mettre particulièrement l'accent sur la lutte contre les biais qui pourraient apparaître dans la production des données utilisées pour entraîner les systèmes

algorithmiques, sur la manière de garantir la transparence du fonctionnement de ces systèmes et de la prise de décision, sur l'organisation d'activités de sensibilisation adaptées à l'intention des professionnels concernés, sur la mise en place de voies de recours effectives et sur la création d'un mécanisme de contrôle efficace.

## CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

---

### I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS AUX DROITS

#### A. Organismes de promotion de l'égalité<sup>1</sup>

1. La Commissaire à la protection de l'égalité (CPE) et le Protecteur des citoyens (Ombudsman) sont les deux principales institutions exerçant des fonctions d'organismes de promotion de l'égalité en Serbie. En ce qui concerne le cadre juridique qui régit ces institutions, l'ECRI renvoie aux constatations présentées dans ses rapports précédents<sup>2</sup>. Dans le présent rapport, elle s'attachera principalement à exposer les changements majeurs intervenus ces dernières années dans le fonctionnement du Bureau de la CPE<sup>3</sup>.
2. La plupart des prérogatives et responsabilités mises en avant par l'ECRI dans ses recommandations de politique générale pertinentes<sup>4</sup> relèvent toujours de la CPE. Il est encourageant de constater que la loi relative à l'interdiction de la discrimination (ci-après LID), sur laquelle se fonde la fonction de CPE, a été modifiée en 2021 pour charger i) les tribunaux nationaux de communiquer à la CPE, après les avoir anonymisés, les jugements et autres décisions juridiquement contraignantes concernant des cas de discrimination ou d'atteinte au principe d'égalité, qui ont été rendus dans le cadre de procédures civiles ou pénales, qu'il s'agisse de crimes ou de délits<sup>5</sup>; et ii) la CPE d'archiver ces documents. Au moment de la visite de la délégation de l'ECRI effectuée en Serbie en 2023, le ministère de la Justice n'avait pas encore adopté de règlement d'application relatif aux aspects techniques de la constitution de ces archives, bien que le délai imparti pour le faire ait expiré<sup>6</sup>. L'ECRI encourage vivement les autorités serbes à adopter sans plus tarder la réglementation d'application nécessaire.
3. Dans son précédent rapport, l'ECRI recommandait aux autorités serbes d'accorder à la CPE les prérogatives lui permettant de se saisir d'office de cas de discrimination et d'exiger la production des documents et autres éléments pertinents<sup>7</sup>. Lors de sa visite en Serbie, l'ECRI a appris que, dans le cadre du processus d'amendement de la LID, des propositions avaient été formulées pour accorder à la CPE le pouvoir de mener des enquêtes de sa propre initiative sur des cas de discrimination. Cependant, la CPE n'était pas disposée à se voir accorder une telle prérogative. Par conséquent, aucun changement n'avait été effectué ou n'était prévu<sup>8</sup>. Dans ce contexte, l'ECRI prend note du fait que d'autres organismes indépendants serbes ayant un mandat en matière de promotion de l'égalité sont investis du pouvoir d'examiner des affaires de leur propre initiative<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Le terme "organismes nationaux spécialisés" a été remplacé par le terme "organismes de promotion de l'égalité" dans la version révisée de la RPG n° 2 qui a été publiée le 27 février 2018.

<sup>2</sup> Voir ECRI (2011a) : §§ 27-37 and ECRI (2017) : §§ 16-18 respectivement.

<sup>3</sup> Au cours de sa visite, la délégation de l'ECRI a également rencontré des représentants du [Commissaire à l'information d'intérêt général et à la protection des données à caractère personnel](#) et de [la Protectrice des citoyens \(Ombudsman\) de la Province autonome de Voïvodine](#).

<sup>4</sup> Voir principe 3 de la RPG n° 2 et paragraphes 24 et 52 de la RPG n° 7 de l'ECRI. En particulier, la CPE peut formuler des recommandations et des avis sur des cas particuliers de discrimination, imposer des mesures prévues par la loi et alerter l'opinion publique sur des cas graves de discrimination, ainsi que surveiller l'application des dispositions législatives et réglementaires portant sur des sujets relevant de sa compétence. La commissaire est également autorisée à lancer des procédures d'adoption ou de modification de textes réglementaires et à adopter des avis sur les avant-projets de lois et de règlements relatifs à l'interdiction de la discrimination, ainsi qu'à recommander aux autorités nationales ou autres la mise en œuvre de mesures visant à garantir l'égalité.

<sup>5</sup> Articles 40a et 40b de la LID modifiée.

<sup>6</sup> CPE (2023) : 15.

<sup>7</sup> ECRI (2017) : par. 17.

<sup>8</sup> Voir, à cet égard, RPG n° 2, exposé des motifs, par. 53.

<sup>9</sup> Par exemple, la Protectrice des citoyens (Ombudsman) de la Province autonome de Voïvodine a informé la délégation de l'ECRI qu'environ 40% des affaires qu'elle traitait étaient traitées d'office.

4. L'ECRI recommande aux autorités, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 2 (révisée) sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, de donner à la Commissaire à la protection de l'égalité la prérogative de mener des enquêtes de sa propre initiative sur des cas de discrimination et de se faire communiquer sur demande des éléments de preuve et d'autres documents.
5. Selon la CPE, les ressources financières et humaines affectées à son Service d'experts sont insuffisantes<sup>10</sup>. La CPE a demandé avec insistance que le personnel de l'institution soit renforcé pour atteindre le nombre de 60 statutairement autorisé<sup>11</sup>. La Commissaire a juridiquement le pouvoir de décider en toute indépendance d'employer des agents au sein de son Service d'experts<sup>12</sup>. Toutefois, dans la pratique, les décisions concernant la structure interne du Bureau, son budget ainsi que le recrutement et l'affectation de son personnel reviennent en fin de compte au ministère des Finances. Cette situation n'est pas compatible avec les paragraphes 27 et 28 de la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI, ce qui suscite de sérieuses interrogations quant à l'indépendance de la CPE dans les faits.
6. L'ECRI recommande aux autorités : i) de prévoir un budget suffisant pour que l'institution du CPE puisse pourvoir tous les postes prévus et s'acquitter de toutes ses fonctions ; et ii) de garantir dans les faits l'indépendance de l'institution du CPE en ce qui concerne la gestion de son budget ainsi que le recrutement et l'affectation de son personnel.
7. La personne élue au poste de CPE dispose d'un mandat de cinq ans<sup>13</sup>. Des difficultés importantes sont apparues en mai 2020, à l'expiration du mandat de la Commissaire. En particulier, les travaux du Service d'experts ont été interrompus pendant les six mois qui ont suivi, car le personnel de ce dernier n'était pas juridiquement habilité à agir au nom de la Commissaire jusqu'à sa réélection ou à l'élection d'une nouvelle personne à ses fonctions. En raison de retards importants dans la constitution de l'Assemblée nationale après les élections de juin 2020, la commission parlementaire compétente n'a examiné les candidatures qu'en novembre 2020. La Commissaire sortante a été réélue pour un second mandat selon une procédure accélérée devant l'Assemblée nationale, ce qui a suscité des inquiétudes au sein de la société civile<sup>14</sup>. La cessation globale des activités pendant six mois a eu des répercussions négatives sur les victimes de discrimination<sup>15</sup>. La LID, telle que modifiée en 2021, a permis en fin de compte de régler la question : il prévoit que le Commissaire sortant reste en fonction jusqu'à l'élection de son successeur<sup>16</sup>. L'ECRI se félicite de cette évolution et encourage les autorités à envisager d'apporter des modifications similaires à la loi régissant l'élection du Protecteur des citoyens.

## **B. Éducation inclusive**

8. Cette partie du rapport traite des politiques visant à combattre l'exclusion et la marginalisation grâce à l'éducation inclusive et à favoriser une société tolérante et

---

<sup>10</sup> Le budget alloué à la CPE en 2022 s'élevait à 112 722 000 RSD (environ 960 950 EUR), contre 103 612 000 RSD (environ 883 200 EUR) en 2021 et 105 684 000 RSD (environ 900 910 EUR) en 2020 (voir respectivement CPE (2023) : 230; CPE (2022) : 207; and CPE (2021) : 220). Le Service d'experts du Bureau de la CPE, qui peut statutairement compter jusqu'à 60 agents, employait 36 personnes à la fin de l'année 2022.

<sup>11</sup> La tenue d'archives électroniques nécessitera des ressources financières et humaines supplémentaires, comme le reconnaît la Stratégie 2022-2030 de prévention de la discrimination et de protection contre la discrimination.

<sup>12</sup> Article 32 de la LID.

<sup>13</sup> Article 29 de la LID.

<sup>14</sup> Voir la déclaration publique conjointe adoptée à ce sujet le 24 novembre 2020 par plus de 50 organisations de la société civile de premier plan en cliquant [ici](#). Voir aussi Gajin, S. (2021) : 15-21.

<sup>15</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2020a) : 257-259.

<sup>16</sup> Article 30 de la LID modifiée.

respectueuse de la diversité (parties II et III de la Recommandation de politique générale n° 10 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire). En ce qui concerne les mesures spécifiques relatives à l'éducation des enfants migrants et des enfants appartenant à des groupes ethniques minoritaires, il convient de se reporter au chapitre III.

9. La mise en place concrète d'une éducation inclusive est un objectif déclaré des autorités, inscrit dans la législation serbe<sup>17</sup>. Depuis l'année scolaire 2018/2019, de nouveaux programmes d'enseignement axés sur les résultats ont été intégrés dans le système éducatif. Les sujets relatifs à l'éducation aux droits humains sont principalement abordés dans le cadre du programme d'éducation civique, une matière figurant parmi les enseignements à choisir tout au long de l'enseignement primaire et secondaire. Néanmoins, ce programme n'est pas suivi par tous les élèves<sup>18</sup> et son contenu mettrait davantage l'accent sur les concepts et les notions du domaine que sur une compréhension des droits humains dans la pratique<sup>19</sup>. En outre, lorsque des sujets liés aux droits humains sont abordés en classe, les aspects les plus controversés (tels que les violations des droits humains commises lors des guerres qui ont frappé la région et l'égalité des personnes LGBTI) sont fréquemment éludés<sup>20</sup>. L'ECRI encourage les autorités à prendre des mesures supplémentaires dans le domaine de l'éducation aux droits humains, en tenant compte des observations formulées ci-dessus.
10. Il a été indiqué à l'ECRI que, de 2019 à 2021, un nombre total de 35 programmes de sensibilisation, notamment aux questions de discrimination, ont été proposés au personnel enseignant. Dans ce cadre, 315 formations ont été organisées, rassemblant 8 608 participants<sup>21</sup>. Le ministère de l'Éducation, de la Science et du Développement technologique (ci-après MESDT) coopère avec des ONG pour garantir que les enseignants sont formés aux questions d'éducation civique<sup>22</sup> et d'égalité des personnes LGBTI<sup>23</sup>. Toutefois, l'organisation de ces formations reste à l'initiative des ONG, et des efforts supplémentaires seraient nécessaires pour permettre aux enseignants de renforcer leurs compétences, notamment en matière d'éducation à la sexualité<sup>24</sup>. L'ECRI note par ailleurs que le Protecteur des citoyens a appelé à plusieurs reprises le MESDT à organiser des formations destinées à sensibiliser le personnel enseignant aux questions relatives aux personnes LGBTI<sup>25</sup>. L'ECRI invite les autorités à veiller à ce que des formations de sensibilisation aux questions de racisme et d'intolérance, notamment à la

---

<sup>17</sup> En particulier, la Constitution de la République de Serbie dispose que l'éducation doit « encourager l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel » (article 81). La loi relative à l'enseignement primaire et à l'éducation inscrit la participation responsable à une société démocratique parmi les compétences générales interdisciplinaires qui doivent être développées avant la fin de l'enseignement primaire (article 21a, par 3, point 2.), tandis que la loi relative aux fondements du système d'enseignement et d'éducation énonce que l'égalité et le respect des droits humains constituent à la fois un principe général du système d'enseignement et un aboutissement envisagé de celui-ci (voir, en particulier, les articles 7 et 8, par. 1, points 14 et 15).

<sup>18</sup> Selon les estimations des enseignants rencontrés par la délégation de l'ECRI, environ la moitié du nombre total d'élèves opte pour l'éducation civique.

<sup>19</sup> Civil Rights Defenders (2021) : 18.

<sup>20</sup> Civil Rights Defenders (2021) : 19.

<sup>21</sup> À cet égard, les autorités serbes ont mis en avant l'organisation du séminaire intitulé « Toutes nos identités », auquel ont participé 140 enseignants du primaire et du secondaire, dont des professeurs d'éducation civique. En outre, le nouveau catalogue d'activités de formation pour les années scolaires 2021-2024 comprend deux ensembles de 14 et 6 programmes, portant respectivement sur l'interculturalisme et l'Holocauste. Un aperçu des programmes de formation en question est disponible [ici](#).

<sup>22</sup> Conseil de l'Europe (2017) : 71.

<sup>23</sup> L'organisation de défense des droits des lesbiennes LABRIS organise par exemple des formations destinées aux enseignants sur les questions LGBTI depuis 2011. En 2020, elle a organisé deux sessions de formation pour 40 enseignants et psychologues scolaires dans des lycées (IGLYO (2022) : 137).

<sup>24</sup> Commission européenne (2021) : 105.

<sup>25</sup> Voir par exemple Republic of Serbia, Protector of Citizens (2023) 49.

LGBTIphobie, soient mises à la disposition de l'ensemble du personnel enseignant<sup>26</sup>.

11. Dans son précédent rapport, l'ECRI soulignait qu'il était important de supprimer les contenus discriminatoires des manuels scolaires<sup>27</sup>. Après une analyse approfondie, l'organisation de défense des droits des lesbiennes LABRIS a formulé des propositions concrètes au MESDT pour la révision des manuels scolaires et des supports pédagogiques ayant un contenu discriminatoire. L'Institut serbe des manuels scolaires a ensuite retiré tous les documents concernés<sup>28</sup>.
12. Toutefois, en septembre 2022, le patriarche de l'Église orthodoxe serbe et le président du parti « Dveri » ont publiquement contesté le contenu des nouveaux manuels de biologie<sup>29</sup>, estimant que ces derniers faisaient la promotion de l'« idéologie LGBT » parce qu'ils présentaient des descriptions de l'identité de genre et de l'identité sexuelle. Les protestataires demandaient le remplacement de ces ouvrages. Le président du parti « Dveri » s'est engagé à soumettre un texte de loi interdisant la « promotion de la propagande homosexuelle et du transgendérisme auprès des mineurs »<sup>30</sup>. Le ministre de l'Éducation a par la suite demandé que soit menée une nouvelle évaluation du programme et a chargé le Conseil national de l'éducation d'étudier si le programme était « conforme aux théories scientifiques » et s'il correspondait à « l'intérêt national »<sup>31</sup>. Le groupe de travail chargé de ces travaux a recommandé au bout du compte la modification de sept des huit manuels en cause<sup>32</sup>. Les manuels modifiés qui ont été élaborés pour l'année scolaire 2023/2024 contiennent des explications et des informations terminologiques sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (ci-après OSIG). Toutefois, ils ne contiennent plus de passages visant à lutter contre la stigmatisation des personnes LGBTI<sup>33</sup>.
13. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que, à tous les niveaux d'enseignement, les programmes et les manuels couvrent les questions relatives aux personnes LGBTI d'une manière respectueuse, adaptée à l'âge des élèves et compréhensible, l'examen de ces questions devant se fonder sur la réalité objective et insister particulièrement sur l'égalité, la diversité et l'inclusion.
14. La violence et la discrimination dans les établissements scolaires sont interdites par la loi<sup>34</sup>. La Stratégie de prévention de la violence et de protection des enfants contre la violence 2020-2023 reconnaît qu'il existe un problème de violence à l'égard des jeunes LGBTI, notamment dans le secteur de l'éducation<sup>35</sup>. En vertu de la réglementation d'application<sup>36</sup>, chaque établissement scolaire est tenu

---

<sup>26</sup> RPG n° 10, Rec. III.2 ; RPG n° 17, Rec. 44.

<sup>27</sup> ECRI (2017) : par. 92 ; voir aussi RPG n° 2, Rec. II.2.(f)-(g).

<sup>28</sup> IGLYO (2022) : 137

<sup>29</sup> Adoptés avant l'année scolaire 2021-2022 dans le prolongement des réformes 2018/2019 du système éducatif.

<sup>30</sup> Radio Free Europe/Radio Liberty (25 septembre 2022).

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Le caractère adéquat de la composition du groupe de travail (qui ne comprenait pas d'experts en biologie mais principalement des experts en philosophie, parmi lesquels plusieurs auraient exprimé des préjugés contre les personnes LGBTI dans le passé) a été contesté. (Belgrade University Institute for Philosophy and Social Theory (24 novembre 2022); Danas (25 octobre 2022)).

<sup>33</sup> Les mentions du fait que l'homosexualité existe chez d'autres espèces et que certains pays ne nourrissent pas de préjugés à l'égard du mariage homosexuel figurent par exemple parmi les passages supprimés. Des scientifiques ont [protesté contre cette situation](#).

<sup>34</sup> Loi relative aux fondements du système d'enseignement et d'éducation, articles 111 et 112.

<sup>35</sup> Néanmoins, le plan d'action 2020-2021 pour la mise en œuvre de la stratégie ne prévoyait aucune activité visant spécifiquement à lutter contre la violence à l'égard des enfants LGBTI. Ces deux documents sont disponibles [ici](#).

<sup>36</sup> Le règlement sur les critères détaillés pour permettre la reconnaissance des formes de discrimination par un employé, un enfant, un élève ou un tiers dans un établissement d'enseignement, et le règlement sur les mesures à prendre par les établissements en cas de comportement discriminatoire suspecté ou établi et d'atteinte à la réputation, à l'honneur ou à la dignité de la personne, sont les textes les plus importants à cet égard.

d'élaborer un plan d'action annuel contre la discrimination et la violence, de mettre en place un conseil scolaire<sup>37</sup> chargé de traiter les cas de harcèlement et de signaler chaque année ces cas au ministère. En parallèle, la plateforme nationale intitulée « Je veille sur toi » (« Čuvam te » en serbe)<sup>38</sup> est devenue opérationnelle en 2021. Dans le but de renforcer la coordination entre toutes les institutions compétentes, elle fournit des informations et des formations en ligne sur la prévention de la violence scolaire et les moyens de faire face à ce phénomène<sup>39</sup>. Il est également envisagé d'en faire un outil permettant aux élèves et à leurs parents de signaler directement les actes de violence. En décembre 2022, le MESDT a par ailleurs approuvé un protocole en 10 points pour prévenir et combattre le harcèlement scolaire<sup>40</sup>.

15. L'ECRI salue ces initiatives. Cependant, il est apparu lors de la visite de l'ECRI que leur mise en œuvre pose certaines questions. Les enseignants participant aux conseils scolaires ont fait état d'un manque d'orientations concrètes sur la manière de réagir aux actes de violence et de l'absence de suites effectives données aux signalements d'incidents de ce type émanant des établissements scolaires. En outre, il a été indiqué que la plateforme de signalement « Čuvam te » présentait des lacunes techniques.
16. L'ECRI estime qu'il est essentiel que les autorités améliorent la situation en ce qui concerne le signalement, la consignation et le suivi des actes de violence à l'école, en particulier de la violence LGBTIphobe. Selon les autorités, entre septembre 2022 et avril 2023, 635 cas de violence ont été signalés au MESDT. Une étude réalisée en 2022 par des organisations de la société civile a également révélé que 56 % des enfants et des jeunes LGBTI en âge d'aller au lycée avaient subi une forme de violence fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (OSIG) en milieu scolaire<sup>41</sup>. Ces travaux montrent aussi que les actes de violence fondée sur des préjugés ont été signalés par les élèves qui en avaient fait l'objet dans 47 % des cas<sup>42</sup>, et qu'environ 54 % des lycéens pensaient que les établissements tolèrent la violence et la discrimination à l'égard des élèves LGBTI, tandis que 72 % d'entre eux déclaraient avoir entendu des enseignants tenir un discours négatif au sujet des personnes LGBTI et 10 % indiquaient avoir vu des enseignants offenser publiquement des élèves ou leur faire subir des discriminations pour des motifs liés à l'OSIG<sup>43</sup>.
17. L'ECRI recommande aux autorités d'achever sans délai la mise en place d'un système permettant d'assurer un suivi effectif des incidents racistes et LGBTIphobes à l'école en vue d'élaborer des politiques pertinentes à long terme. Ce système devrait comprendre des lignes directrices claires sur le type d'incidents à signaler et les mesures concrètes à prendre par le personnel des établissements scolaires pour sanctionner les auteurs et offrir aux victimes un soutien et des possibilités de réparation.

### **C. Migrants en situation irrégulière**

18. Dans sa RPG n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, l'ECRI appelle les autorités à mettre en place des mesures effectives (« pare-feux ») pour garantir les droits humains fondamentaux des

---

<sup>37</sup> Composé du directeur de l'établissement, de représentants de l'association des parents d'élèves et d'un psychologue ou d'un spécialiste de l'éducation.

<sup>38</sup> La plateforme est accessible [ici](#).

<sup>39</sup> À la fin de l'année 2022, 39 054 employés d'établissements d'enseignement, 4 120 parents et 13 103 élèves avaient suivi les formations proposées sur la plateforme.

<sup>40</sup> Serbian Monitor (21 décembre 2022).

<sup>41</sup> Centre de recherche et de développement social IDEAS – Centre régional d'information (2022) : 5.

<sup>42</sup> *Ibid.* : 8.

<sup>43</sup> *Ibid.*, : 9.

migrants en situation irrégulière dans des domaines tels que l'éducation, la santé, le logement, la sécurité et l'assistance sociales, la protection au travail et la justice. Ces pare-feux devraient dissocier les activités des pouvoirs publics chargés de fournir des services sociaux des obligations de contrôle de l'immigration et d'application de la loi de telle sorte que les migrants en situation irrégulière dans le pays ne soient pas dissuadés de faire valoir leurs droits par crainte d'être expulsés.

19. L'entrée et le séjour irréguliers en Serbie sont considérés comme des délits, pour lesquels les tribunaux peuvent imposer une amende au ressortissant étranger ou lui ordonner de quitter le pays. Les données dont on dispose sur le nombre de migrants en situation irrégulière en Serbie sont limitées<sup>44</sup>. Bien que des dizaines de milliers de ressortissants étrangers entrent sur le territoire serbe chaque année, ils ne sont qu'une poignée à faire une demande d'asile<sup>45</sup>, alors que la grande majorité d'entre eux cherche à poursuivre son voyage et à demander l'asile dans d'autres pays.
20. La visite de l'ECRI en Serbie a permis de constater qu'il existait des « pare-feux » dans un certain nombre de domaines. Plus précisément, tous les enfants migrants, quel que soit leur statut juridique, ont accès à un enseignement de base<sup>46</sup>. Par conséquent, selon les estimations des autorités, 85 % de la population migrante en âge d'être scolarisée, qui est hébergée dans des centres d'accueil et d'asile a accès au système éducatif serbe. En outre, bien que la législation serbe n'autorise pas explicitement les migrants en situation irrégulière à être hébergés dans des centres d'accueil, les autorités ont pris des dispositions leur permettant de séjourner dans ces centres<sup>47</sup>. Tous les migrants, quel que soit leur statut juridique, ont droit à des soins de santé d'urgence<sup>48</sup>. En vertu de la législation serbe, seuls les demandeurs d'asile et les réfugiés reconnus comme tels ont droit à l'assurance maladie obligatoire. Les personnes qui, lors de leur arrivée et de leur premier enregistrement en Serbie, ont exprimé leur intention de demander l'asile, sont traitées à cet égard comme des demandeurs d'asile et sont autorisées à bénéficier de soins médicaux, et ce même si elles n'ont pas encore demandé l'asile officiellement<sup>49</sup>.
21. En mars 2021, la vaccination contre la covid-19 a été rendue accessible aux ressortissants étrangers, quel que soit leur statut juridique. Les résidents des centres d'accueil pouvaient se faire vacciner sur place. Les autres ressortissants étrangers devaient quant à eux s'inscrire sur une plateforme gouvernementale ou contacter la ligne d'assistance téléphonique spécifiquement mise en place<sup>50</sup>.

#### **D. Égalité des personnes LGBTI<sup>51</sup>**

22. L'ECRI note qu'il n'existe pas de données officielles sur la population LGBTI en Serbie, sans lesquelles il ne saurait y avoir de base solide pour la définition et la

---

<sup>44</sup> Il existe quelques données concernant les migrants qui ont été condamnés pour être entrés ou avoir séjourné illégalement en Serbie. En 2021, les tribunaux correctionnels ont reconnu 652 ressortissants étrangers coupables d'avoir franchi illégalement les frontières ; 43 ont été condamnés pour entrée irrégulière et 947 pour séjour irrégulier sur le territoire serbe. (Belgrade Centre for Human Rights (2021b) : 35).

<sup>45</sup> À titre d'exemple, en 2022, sur près de 120 000 migrants nouvellement arrivés, 4 181 ont fait connaître officiellement leur intention de demander l'asile en Serbie (une obligation procédurale dans le processus de demande d'asile), alors que seules 322 demandes d'asile ont finalement été déposées. (European Council on Refugees and Exiles (2023a) : 13-14).

<sup>46</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2022b) : 142.

<sup>47</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2021b) : 67-68; European Council on Refugees and Exiles (2022) : 118-119.

<sup>48</sup> [Loi relative aux soins de santé](#), articles 238 et 240.

<sup>49</sup> European Council on Refugees and Exiles (2022) : 142.

<sup>50</sup> Certains ont néanmoins dû faire appel à des organisations de la société civile pour mener à bien la procédure, car le formulaire d'enregistrement ainsi que les informations sur l'heure et le lieu de la vaccination n'étaient disponibles qu'en serbe et en caractères cyrilliques (Belgrade Centre for Human Rights (2021b) : 150-151).

<sup>51</sup> Pour la terminologie, voir les définitions dans le [Glossaire de l'ECRI](#).

mise en œuvre de politiques visant à lutter contre la discrimination à l'égard des personnes LGBTI. L'ECRI encourage les autorités à mettre en place un système complet, précis et fiable de collecte de données pertinentes et ventilées sur les personnes LGBTI, qui soit conforme aux normes internationales en la matière, qui intègre une perspective intersectionnelle et qui assure le respect des principes de confidentialité, d'auto-identification volontaire et de consentement éclairé, en tenant dûment compte de sa RPG n° 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.

23. Les préjugés contre les personnes LGBTI sont encore très répandus, même si l'on constate une certaine amélioration des comportements généraux à leur égard. Dans un sondage réalisé en 2023, 38 % des personnes interrogées déclaraient avoir eu des contacts avec des personnes qu'elles savaient être des personnes LGBTI (18 % en 2015). D'autre part, 11 % des personnes interrogées indiquaient qu'elles cesseraient de communiquer avec leurs amis si elles découvraient que ce sont des personnes LGBTI (contre 26 % des personnes interrogées en 2015), tandis que 30 % disaient qu'elles les soutiendraient totalement (contre 14 % en 2015). Pour autant, 52 % des personnes interrogées considèrent toujours que le fait d'être une personne LGBTI est une maladie (66 % en 2015)<sup>52</sup>. En ce qui concerne l'expérience et la perception de la situation par les membres de la communauté LGBTI eux-mêmes, une enquête menée par une organisation de la société civile en 2020 a révélé que 48 % des personnes interrogées ne se sentaient pas libres d'exprimer leur identité LGBTI dans la vie de tous les jours, tandis que 46 % d'entre elles estimaient avoir fait l'objet de discrimination au cours de l'année précédente<sup>53</sup>. Une étude réalisée en 2019 a également montré que les personnes LGBTI rencontrent toujours d'importantes difficultés dans les procédures de recrutement et sur le lieu de travail, 38 % des personnes interrogées indiquant avoir subi des discriminations sur le marché du travail au cours des cinq années précédant l'étude, 46 % ayant fait l'objet de violences psychologiques au travail, et 19 % et 18 % respectivement ayant été visées par des menaces de licenciement et de violences physiques<sup>54</sup>. L'ECRI constate donc avec satisfaction que plusieurs initiatives visant à promouvoir l'inclusion et la protection des personnes LGBTI sur le lieu de travail ont été menées par des organisations de la société civile, dont certaines ont bénéficié du soutien du ministère des Droits humains et des minorités et du Dialogue social (ci-après MDHMDS)<sup>55</sup>.
24. En 2023, la Serbie se classait 26<sup>e</sup> sur 49 pays en ce qui concerne le respect des droits humains des personnes LGBTI, selon l'indice et la carte Rainbow d'ILGA-Europe. La mise en œuvre effective de la législation en matière d'égalité, par ailleurs considéré comme plutôt satisfaisante<sup>56</sup>, reste un problème chronique, tout comme la rhétorique LGBTIphobe bien documentée qui existe au sein de l'Église orthodoxe serbe<sup>57</sup>.
25. La LID, telle que modifiée en 2021, interdit explicitement la discrimination fondée sur le sexe, le genre et l'identité de genre, ainsi que le déni de droits fondé sur le

---

<sup>52</sup> Equal Rights Association (2023) : 36.

<sup>53</sup> Centre de recherche et de développement social IDEAS – Centre régional d'information (2020) : 11, 9 et 4.

<sup>54</sup> Centre de recherche et de développement social IDEAS (2019) : 5.

<sup>55</sup> À titre d'exemple, le Centre de recherche et de développement social IDEAS a organisé en février 2021, avec le soutien du MDHMDS, une conférence d'une durée de trois jours intitulée « [Game Changers Conference \(#GCC\) - In pursuit of balance](#) » et portant sur le rôle des entreprises dans la promotion de la diversité et de l'inclusion, en accordant une importance particulière aux personnes LGBTI. En outre, en octobre 2022, IDEAS a inauguré l'[Equality Business Alliance](#), un mécanisme formel de coopération entre les entreprises pour favoriser l'intégration économique des personnes LGBTI. En 2022, l'Organisation de défense des droits des lesbiennes LABRIS a lancé une campagne en ligne pour répertorier les entreprises favorables aux personnes LGBTI.

<sup>56</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2021a) : 267.

<sup>57</sup> Voir par exemple Helsinki Committee for Human Rights in Serbia (2022/2023) : 265-267.

sexe, le genre, l'identité de genre et le « changement de sexe »<sup>58</sup>. En outre, la Stratégie nationale pour la jeunesse, applicable jusqu'en 2025, reconnaît les personnes LGBTI comme l'un des groupes sociaux les plus exposés à la discrimination et vise à apporter des réponses à la discrimination LGBTIphobe<sup>59</sup>. L'ECRI se félicite de ces avancées.

26. Dans son dernier rapport, l'ECRI avait fait une évaluation positive du contenu de la Stratégie 2013-2018 de lutte contre la discrimination et le plan d'action correspondant<sup>60</sup>. Néanmoins, le niveau de mise en œuvre de ces documents laissait beaucoup à désirer<sup>61</sup>. Le gouvernement a adopté une nouvelle Stratégie de prévention de la discrimination et de protection contre la discrimination et un plan d'action correspondant en janvier 2022<sup>62</sup>. La nouvelle stratégie adoptée fait explicitement référence aux personnes LGBTI<sup>63</sup>. Elle doit encore se répercuter aux niveaux régional et local. Une étude réalisée en 2020 a montré que les plans d'action locaux mis en place par les collectivités locales ne reconnaissent toujours pas, dans leur grande majorité, les personnes LGBTI<sup>64</sup>. L'ECRI encourage les autorités à aider les collectivités locales et régionales à élaborer des stratégies et des politiques visant à améliorer les droits humains et l'égalité des personnes LGBTI, en tenant compte des recommandations et autres orientations formulées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe<sup>65</sup>.
27. La stratégie précédente prévoyait l'élaboration d'une loi relative aux partenariats enregistrés pour les couples homosexuels<sup>66</sup>. En 2021, le MDHMDS a mis au point un projet de loi relatif aux unions homosexuelles après avoir consulté des organismes indépendants et des organisations de la société civile LGBTI<sup>67</sup>. Un avis d'expert a été demandé au Conseil de l'Europe, qui l'a rendu en mai 2021<sup>68</sup>. L'élaboration du projet de loi a suscité des controverses<sup>69</sup> mais a finalement été menée à son terme par le MDHMDS<sup>70</sup>.
28. L'ECRI regrette de constater que le projet de loi n'a pas été déposé par la suite à l'Assemblée nationale. En mai 2021, le Président serbe a déclaré qu'il ne promulguerait pas de loi relative aux unions homosexuelles et qu'il renverrait le texte devant l'Assemblée nationale si celle-ci l'adoptait, car la Constitution définit le mariage comme l'union d'un homme et d'une femme selon des conditions régies par la loi<sup>71</sup>. En juin 2022, le MDHMDS a annoncé que le processus d'adoption de

---

<sup>58</sup> Articles 14 et 20, paragraphe 2, de la LID modifiée.

<sup>59</sup> Ministry of Youth and Sports (2015) : 43.

<sup>60</sup> ECRI (2017) : par. 97.

<sup>61</sup> Equal Rights Association (2018) : 4 ; Belgrade Centre For Human Rights (2021a) : 265.

<sup>62</sup> Disponible [ici](#) (en serbe uniquement).

<sup>63</sup> Le Protecteur des citoyens a néanmoins mis en garde contre la formulation problématique de certains indicateurs et contre l'absence de valeurs de référence et de valeurs cibles dans le plan d'action ((Belgrade Centre for Human Rights (2022a) : 342).

<sup>64</sup> Asociacija DUGA (2020) : 12-13.

<sup>65</sup> Voir en particulier [le rapport, la Résolution 470 \(2021\) et la Recommandation 458 \(2021\)](#) adoptés par le Congrès le 16 juin 2021 sur le rôle et les responsabilités des pouvoirs locaux et régionaux dans la protection des personnes LGBTI dans le contexte de la montée des discours de haine et de la discrimination à leur égard.

<sup>66</sup> ECRI (2017) : par. 99 et 101.

<sup>67</sup> Avant l'élaboration du projet de loi, LABRIS avait publié en 2020 son modèle de loi sur les partenariats civils, qui a été approuvé par les organisations de la société civile. Les OSC ont critiqué le processus d'élaboration du projet de loi parce qu'il n'avait pas pris en compte ce modèle de loi (Belgrade Centre for Human Rights (2022a) : 359).

<sup>68</sup> L'avis du Conseil de l'Europe est disponible [ici](#).

<sup>69</sup> En particulier, 212 personnalités publiques ont signé une pétition appelant à bloquer l'adoption du projet de loi, au motif que les droits humains des partenaires de même sexe pourraient être mieux protégés en modifiant plusieurs lois déjà en vigueur (Politika (19 mars 2021)). Plus de 500 autres personnalités ont réagi en signant une pétition en faveur de l'adoption de la loi relative aux unions homosexuelles (Danas (20 mars 2021)).

<sup>70</sup> Politika (19 novembre 2021).

<sup>71</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2022a) : 274. Voir aussi European Western Balkans (6 mai 2021).

la loi relative aux unions homosexuelles devait redémarrer depuis le début, à la suite de la constitution d'un nouveau gouvernement et d'une nouvelle Assemblée nationale après les élections législatives. Les organisations de la société civile LGBTI promouvant l'égalité des personnes LGBTI ont protesté contre cette évolution<sup>72</sup>.

29. L'ECRI félicite le MDHMDS d'avoir achevé l'élaboration d'un projet de loi relatif aux unions homosexuelles en 2021. Elle est toutefois préoccupée par le fait que le projet n'a pas été présenté à l'Assemblée nationale pour y être débattu et adopté. L'ECRI souligne que l'absence de reconnaissance juridique des couples homosexuels ne protège pas suffisamment la vie privée et familiale des personnes LGBTI<sup>73</sup> et les rend socialement et financièrement vulnérables. Elle renvoie à ce titre à la recommandation 16 de sa RPG n° 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.
30. L'ECRI recommande, à titre prioritaire, 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.
31. Les personnes transgenres restent l'un des groupes les plus marginalisés en Serbie. Selon une enquête réalisée par des organisations de la société civile, avant la pandémie de covid-19, seules 32 % des personnes transgenres avaient un emploi. Leur situation s'est encore aggravée à la suite de la pandémie, puisque 21 % de celles qui avaient un emploi l'ont perdu<sup>74</sup>.
32. Le système de santé classe toujours les personnes transgenres dans la catégorie des personnes ayant des troubles mentaux<sup>75</sup>. La réglementation d'application adoptée en 2018 a permis de simplifier considérablement la procédure de reconnaissance juridique du genre (ci-après RJG), ce dont il faut se féliciter. Il n'est plus nécessaire que les personnes subissent une stérilisation, mais elles doivent toujours se soumettre à un suivi psychiatrique et à un traitement hormonal<sup>76</sup>.
33. Les modifications apportées en 2019 à la loi relative aux registres d'état civil ont garanti la possibilité de changer le nom et la mention du sexe dans le registre des actes de naissance<sup>77</sup>. Lors de la visite qu'elle a effectuée en 2023, la délégation de l'ECRI a néanmoins appris que la mise en œuvre pratique des nouvelles dispositions pose problème, en particulier dans les petites municipalités.<sup>78</sup> Le manque de sensibilisation du personnel médical pose également un problème. En 2021, sur recommandation du Protecteur des citoyens, la Caisse d'assurance maladie a inscrit sur la liste des médicaments remboursables sur prescription ceux qui permettent d'obtenir le statut hormonal adéquat pour les personnes transgenres. Néanmoins, selon les partenaires de la société civile rencontrés au cours de la visite, la liste est incomplète, ce qui signifie que les traitements hormonaux restent très coûteux. L'ECRI encourage les autorités à traiter ces questions dans le cadre d'un plan d'action national sur l'égalité des personnes LGBTI.

---

<sup>72</sup> Danas (22 juin 2022).

<sup>73</sup> ECHR, Fedotova et autres c. Russie (GC), nos. 40792/10, 30538/14 et 43439/14, 17 janvier 2023, para. 224.

<sup>74</sup> Voir Kolektiv Talas TIRV (2022) : 16, 17, 20-21 et 24 respectivement.

<sup>75</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2022a) : 360. Cette situation perdure, bien que l'Organisation mondiale de la Santé ne considère plus la transidentité comme une pathologie depuis 2019.

<sup>76</sup> Les OSC continuent donc de plaider en faveur de la dépathologisation complète du processus de RJG, conformément au modèle de loi relatif à l'identité de genre qu'elles ont élaboré en 2015 (disponible [ici](#)).

<sup>77</sup> Loi relative aux registres d'état civil, articles 41 et 45.

<sup>78</sup> Voir, à ce propos, Commission européenne (2023) : 49.

34. Il n'existe pas de données officielles sur les personnes intersexes en Serbie, ni sur les interventions chirurgicales dites de « normalisation sexuelle » pratiquées sur les enfants intersexes dans le pays.
35. Il est apparu au cours de la visite effectuée en 2023 qu'un certain nombre de médecins avaient récemment commencé à prendre publiquement position contre ces opérations, soulignant qu'elles n'étaient pas nécessaires d'un point de vue médical. Il convient de saluer cette évolution. Toutefois, la stigmatisation des personnes intersexes serait importante, particulièrement en milieu rural<sup>79</sup>. L'ECRI encourage vivement les autorités à prendre des mesures en vue d'interdire les interventions chirurgicales sans nécessité médicale jusqu'à ce que l'enfant intersexe soit capable de participer à la décision, sur la base du principe du consentement libre et éclairé, conformément à la recommandation 32 de la RPG n° 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.
36. Plus généralement, l'ECRI a appris que les autorités sont en train de mettre au point une stratégie en matière de droits humains, qui traiterait également de l'égalité des personnes LGBTI. Elle note toutefois le scepticisme exprimé par de nombreux interlocuteurs, lors de sa visite menée en 2023 en Serbie, quant à la possibilité de faire face à l'intolérance et à la discrimination à l'égard des personnes LGBTI dans le cadre d'une stratégie relative aux droits humains ayant une portée beaucoup plus large. Elle renvoie à cet égard à la recommandation 11 de sa RPG n° 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.
37. Il est également apparu lors de la visite effectuée en 2023 en Serbie que des initiatives spécifiques de la société civile ont été mises en place pour lutter contre la discrimination croisée dont les personnes LGBTI font l'objet. Dans ce contexte, la délégation de l'ECRI a visité un foyer géré par une ONG, qui accueille des femmes roms lesbiennes exposées à la violence homophobe et fondée sur le genre. L'ECRI estime que ces initiatives devraient bénéficier d'un soutien appuyé. Dans le même temps, il semble que les autorités devraient adopter une approche intersectionnelle de l'égalité des personnes LGBTI dans un certain nombre de domaines. Ainsi, pendant sa visite, la délégation de l'ECRI a recueilli des témoignages concordants de réfugiés et de demandeurs d'asile LGBTI qui ne se sentaient pas en sécurité dans les centres où ils étaient hébergés.
38. L'ECRI recommande aux autorités d'élaborer et de faire adopter une stratégie nationale et un plan d'action correspondant en faveur de l'égalité des personnes LGBTI en étroite concertation avec les organisations de la société civile concernées, à la lumière de sa Recommandation de politique générale n° 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI. Dans ce contexte, elles devraient intégrer une approche intersectionnelle dans la conception, la structure et l'application de ce plan d'action et entreprendre des examens réguliers pour contrôler la mise en œuvre de cette approche. Il conviendra de solliciter le soutien du Conseil de l'Europe si nécessaire.

## II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE

### A. Discours de haine<sup>80</sup>

39. En Serbie, il n'existe pas de statistiques complètes sur le discours de haine. Selon les données partielles fournies par le ministère de l'Intérieur, entre 2019 et 2021, des plaintes ont été déposées au pénal contre 17 personnes pour le délit d'atteinte à la réputation d'une personne en raison de son appartenance raciale, religieuse, nationale ou autre en vertu de l'article 174 du code pénal (ci-après « CP »). Des poursuites pénales ont été engagées contre 52 personnes pour le délit d'incitation

<sup>79</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2022a) : 364.

<sup>80</sup> Voir les définitions de discours de haine et de crime de haine (infraction pénale motivée par la haine) dans le [Glossaire de l'ECRI](#).

à la haine nationale, raciale ou religieuse en vertu de l'article 317 du CP et contre sept personnes pour le délit pénal de discrimination raciale ou autre en vertu de l'article 387 du CP. En outre, en 2022, la CPE a rendu 63 avis relatifs à des plaintes concernant des violations de l'article 12 de la LID (interdiction du harcèlement et des traitements humiliants fondés sur des caractéristiques personnelles)<sup>81</sup>. Cela étant, tous les interlocuteurs de la délégation de l'ECRI que celle-ci a rencontrés lors de sa visite convenaient que le nombre réel de cas de discours de haine est beaucoup plus élevé<sup>82</sup>.

40. L'ECRI est préoccupée par la persistance du discours de haine dans les discours politiques et dans les autres discours publics, en particulier en ligne<sup>83</sup>, et par l'exposition de divers groupes, tels que les Roms et les autres minorités ethniques, les communautés LGBTI et les réfugiés/migrants à ce type de discours. Une étude réalisée en 2022 sur la surveillance des médias a montré que les commentaires haineux visent les minorités ethniques (25 %), les minorités sexuelles (14,6 %) et les réfugiés/migrants (9,4 %). Les journalistes et les professionnels des médias (25,2 %) ainsi que les responsables politiques, les responsables publics et les partis politiques (24,3 %) représentent près de la moitié des auteurs de discours de haine<sup>84</sup>.
41. Les Roms et les membres d'autres minorités ethniques sont également particulièrement exposés aux propos haineux. En mars 2023, le maire de Belgrade a ainsi déclaré que les Roms présents dans la capitale vivent du vol et qu'ils ne veulent pas se conformer aux normes « civilisées »<sup>85</sup>. Au moment de la visite de l'ECRI, une procédure judiciaire était en cours concernant l'utilisation du mot « Shqiptar », mot péjoratif utilisé pour désigner les Albanais, par le ministre de l'Intérieur à propos d'un haut représentant de la minorité albanaise<sup>86</sup>. En novembre 2023, il a été annoncé que le stade de football de l'équipe de Serbie serait partiellement fermé lorsque le pays accueillerait la Bulgarie lors d'un match de qualification pour l'Euro 2024, pour punir le comportement raciste de certains supporters lors d'une victoire contre le Monténégro<sup>87</sup>.
42. Le discours de haine anti-LGBTI reste un problème grave, qui a pris des proportions particulièrement importantes dans le contexte de l'EuroPride 2022 organisée à Belgrade<sup>88</sup>. À titre d'exemple, le président du Parti d'action démocratique du Sandžak a comparé les personnes LGBT à du « bétail »<sup>89</sup>. Lors d'une apparition télévisée avant l'EuroPride, un gynécologue a affirmé que l'homosexualité avait toujours été une maladie et qu'elle devait être traitée comme telle<sup>90</sup>. Un évêque a déclaré que l'EuroPride allait « profaner » Belgrade<sup>91</sup>. En 2020, un acteur célèbre a été la cible de discours de haine sur les réseaux

---

<sup>81</sup> Sur toutes ces 63 affaires, 53 concernaient le même incident.

<sup>82</sup> À titre indicatif, le Centre pour la professionnalisation des médias et l'éducation aux médias (CEPROM) a mené une étude du 15 septembre au 15 octobre 2019, qui a montré qu'au cours de cette période, environ 20 000 textes contenant des éléments de communication agressive et de discours de haine ont été publiés dans la presse écrite et en ligne (Krstić, I. (2020) : 47).

<sup>83</sup> Selon l'étude du CEPROM, les textes contenant des éléments de communication agressive et de discours de haine apparaissent principalement dans les médias en ligne, dans lesquels pas moins de 86 % de ces textes ont été publiés (17 169 textes).

<sup>84</sup> Jovanovic, I. and Andušić, A. (2022) : 7-8.

<sup>85</sup> Balkan Insight (13 mars 2023).

<sup>86</sup> Voir Helsinki Committee for Human Rights in Serbia (2021) : 49.

<sup>87</sup> Reuters (15 novembre 2023).

<sup>88</sup> Pour de plus amples informations sur l'organisation de cet événement, voir 65. Council of Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2023).

<sup>89</sup> Danas (18 août 2022).

<sup>90</sup> <https://www.facebook.com/dasezna.lgbt/posts/pfbid02D6ifrzp2fgWBb5hHvn7ps6Eh1mBSzCbJdzD1Dk3o5nizWJxHckqjQXHNA6zLgSsNI>

<sup>91</sup> Pipanews.com (16 août 2022).

sociaux pour avoir joué un personnage qui embrassait un autre homme dans la série télévisée locale *South Wind*<sup>92</sup>.

43. On a observé, autour de l'année 2020, une montée considérable de la rhétorique anti-réfugiés/anti-migrants à l'approche des élections locales et législatives. Les réfugiés et les migrants ont été de plus en plus présentés dans les médias et sur internet comme une menace pour la sécurité des citoyens serbes<sup>93</sup>. Lors d'une manifestation qui s'est déroulée à Belgrade en octobre 2020, des responsables politiques d'extrême droite ont parlé de « migrants déviants », encourageant le signalement de ces derniers à des groupes sur les réseaux sociaux et incitant la population à les appréhender<sup>94</sup>. En outre, des « patrouilles populaires » d'extrême droite ont mené des campagnes de harcèlement des réfugiés et des migrants ainsi que des personnes qui leur viennent en aide<sup>95</sup>. Ainsi, à Sombor, dans le nord-ouest de la Serbie, le propriétaire d'un foyer accueillant des migrants a été la cible de discours de haine de la part de groupes d'extrême droite, qui ont proféré des menaces de mort à son encontre sur les médias sociaux<sup>96</sup>.
44. Il n'y a pratiquement pas eu d'évolution en ce qui concerne les questions de la glorification des criminels de guerre et de la négation de faits pourtant établis par la justice, notamment de la part de responsables publics. En décembre 2021, le chef d'état-major des armées a remis une médaille à un général à la retraite condamné par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité à Srebrenica<sup>97</sup>. En septembre 2022, le maire de Belgrade a publié sur les réseaux sociaux une photo de lui avec un major de l'armée à la retraite condamné pour crimes de guerre<sup>98</sup>. Le réseau Youth Initiative for Human Rights a dû demander aux autorités locales de faire retirer 308 graffitis, symboles et peintures murales en l'honneur du criminel de guerre Ratko Mladić dans toute la Serbie. Environ 250 d'entre eux se trouvent à Belgrade, et certains ont été observés par la délégation de l'ECRI lors de sa visite menée en 2023 en Serbie<sup>99</sup>.
45. L'ECRI recommande, à titre prioritaire, 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.

#### *Mesures prises en réaction au discours de haine*

46. L'ECRI note qu'il existe quelques exemples de dirigeants politiques et de représentants d'institutions publiques qui ont condamné le discours de haine. Ainsi, le Premier ministre a condamné les commentaires homophobes d'un évêque dans le contexte de l'EuroPride<sup>100</sup>. À la suite des propos LGBTIphobes tenus par un gynécologue (voir ci-dessus), la Chambre médicale serbe a publié une déclaration indiquant qu'elle condamnait fermement la discrimination et tout comportement consistant à harceler, dénigrer ou offenser des individus ou des

---

<sup>92</sup> Danas (2 avril 2020).

<sup>93</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2020b) : 173ffl Media Diversity (24 mars 2021).

<sup>94</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2020b) : 178-179.

<sup>95</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2021b) : 171.

<sup>96</sup> Radio Free Europe/Radio Liberty (14 octobre 2021).

<sup>97</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2022a) : 237.

<sup>98</sup> *Ibid.* : 330.

<sup>99</sup> En novembre 2021, deux militants des droits humains qui repeignaient par-dessus l'une de ces peintures murales ont été appréhendés par la police. L'incident a suscité une [réaction](#) de la part des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour le suivi de la Serbie.

<sup>100</sup> Bloomberg (17 août 2022).

groupes spécifiques.<sup>101</sup> Il est également courant que la CPE publie des communiqués de presse et des mises en garde contre le discours de haine et qu'elle propose un contre-discours<sup>102</sup>.

47. En décembre 2020, l'Assemblée nationale a adopté une décision instaurant un code de conduite destiné aux députés, qui a été modifié en septembre 2021. L'ECRI se félicite de cette évolution. Cependant, aucun code de ce type n'a été adopté pour les responsables de l'État<sup>103</sup>.

48. L'ECRI recommande aux autorités de redoubler d'efforts afin d'encourager les personnalités publiques, et en particulier les hauts responsables publics, les responsables politiques et les dignitaires religieux, à s'abstenir d'avoir eux-mêmes recours au discours de haine raciste et autre, à condamner fermement et rapidement l'utilisation d'un tel discours par d'autres personnes, à utiliser un contre-discours et un discours alternatif ainsi qu'à promouvoir la compréhension entre les groupes, notamment en exprimant leur solidarité avec les personnes visées par le discours de haine, à la lumière de la Recommandation de politique générale n°15 sur la lutte contre le discours de haine, de la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine et de la Charte révisée des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive, telle qu'approuvée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 2443 (2022).

49. Dans le domaine des médias, la situation est restée essentiellement la même que celle qui était décrite dans le rapport précédent<sup>104</sup>. Les modifications apportées à la loi relative à l'information publique et aux médias<sup>105</sup> et à la loi relative aux médias électroniques<sup>106</sup> ont également suscité de vives inquiétudes quant à la possibilité qu'elles restreignent davantage l'indépendance de l'organe de régulation des médias électroniques et qu'elle ne règle pas le problème de son incapacité à faire face aux défis en matière de désinformation<sup>107</sup>.

50. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que l'organe de régulation des médias électroniques jouisse d'une indépendance *de jure* et *de facto*, à la lumière de la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine.

---

<sup>101</sup> Selon les informations reçues des autorités, la CPE est également intervenue dans cette affaire en engageant une procédure judiciaire pour discrimination devant la Haute Cour de Belgrade.

<sup>102</sup> Par exemple, la CPE a publié 35 communiqués de presse en 2015, 25 en 2016, 20 en 2017, 24 en 2018 et 34 en 2019. En outre, elle a émis 9 avertissements en 2015, 9 en 2016, 13 en 2017, 17 en 2018 et 23 en 2019. Sur l'ensemble des avertissements émis en 2019, 91,3 % concernaient des cas de discours de haine (Goran Miletić, « The analysis of the work of the CPE in the field of combating hate speech », in: *Gajin*, S. (2020)). Voir aussi *Balkan Insight* (13 mars 2023) et *ILGA-Europe* (2023) : 128, en ce qui concerne les sanctions contre le président du Parti d'action démocratique du Sandžak.

<sup>103</sup> Voir aussi, *European Commission* (2023) : 12.

<sup>104</sup> *ECRI* (2017) : par. 39-40.

<sup>105</sup> Disponible [ici](#).

<sup>106</sup> Disponible [ici](#).

<sup>107</sup> Les controverses portaient notamment sur le processus de nomination des membres de l'organe de régulation des médias et sur le fait que cet organisme n'avait pas été dans l'obligation d'adopter un code de déontologie. Voir, à titre indicatif : *Balkan Insight* (26 octobre 2023) ; *Fédération européenne des journalistes* (4 octobre 2023) ; *Reporters sans frontières* (14 novembre 2023) ; *Euractiv* (26 octobre 2023).

51. Les dispositions érigeant en infraction le recours au discours de haine, y compris l'incitation à la haine, sont restées globalement inchangées<sup>108</sup> et continuent de présenter des lacunes, telles que l'absence de dispositions relatives à la glorification des criminels de guerre et à la négation des faits établis par la justice<sup>109</sup>. L'ECRI invite les autorités à revoir en profondeur les dispositions de droit pénal existantes en vue de préciser davantage les expressions du discours de haine qui font l'objet d'une responsabilité pénale, telles que la négation, la banalisation ou l'apologie publiques d'un génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre et d'assurer leur mise en application effective, à la lumière des recommandations de politique générale pertinentes de l'ECRI et de la Recommandation Rec(2022)16 du Comité des Ministres sur la lutte contre le discours de haine.
52. Du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 31 décembre 2021, les plaintes pénales déposées en vertu des articles 174, 317 et 387 du code pénal ont abouti respectivement à 3, 19 et 4 condamnations. Dans ce contexte, certains rapports font laisser penser que les acteurs de la justice pénale n'ont pas été suffisamment formés pour traiter tous les types de plaintes relatives à des discours de haine de nature pénale et autres crimes de haine.<sup>110</sup> L'ECRI invite les autorités à dispenser des formations adaptées aux policiers et aux procureurs, ainsi qu'aux juges, sur la manière d'utiliser au mieux les dispositions juridiques en vigueur en matière de lutte contre le discours de haine et les infractions pénales motivées par la haine<sup>111</sup>, en tenant dûment compte des principes et lignes directrices pertinents énoncés dans la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et dans la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres sur la lutte contre le discours de haine.

## **B. Violence motivée par la haine**

53. La Serbie communique régulièrement au BIDDH/OSCE des données sur les infractions pénales motivées par la haine<sup>112</sup>. En 2021, les autorités ont fait état de 109 incidents motivés par la haine. Des mises en examen ont été décidées dans 11 de ces affaires et autant de condamnations ont été prononcées. Néanmoins, les processus d'enregistrement et de signalement ne font pas de distinction entre les cas de discours de haine relevant du droit pénal et les autres infractions motivées par la haine. Fait encourageant, un logiciel permettant d'enregistrer numériquement les statistiques concernant le discours de haine et les autres infractions motivées par la haine dans le système de justice pénale semblait prêt à l'emploi au moment de la visite de la délégation de l'ECRI en Serbie.
54. L'article 54a du code pénal prévoit une circonstance aggravante générale applicable aux infractions pénales ordinaires : le fait que l'infraction soit motivée

---

<sup>108</sup> Parmi ces dispositions figurent les suivantes : article 317.1 du code pénal serbe (ci-après CP) (érigeant en infraction pénale l'incitation à la haine ou à l'intolérance nationale, raciale ou religieuse) ; article 174 du CP (sur l'atteinte à la réputation d'une personne en raison de son appartenance raciale, religieuse, ethnique ou autre) ; article 387.5 du CP (érigeant en infraction pénale les menaces publiques à l'encontre d'une personne ou d'un groupe pour un certain nombre de motifs discriminatoires) ; article 387.3 du CP (interdisant l'expression publique d'idées de supériorité d'une race sur une autre) et article 387.4 du CP (érigeant en infraction pénale la diffusion de textes, d'images ou de toute autre représentation d'idées ou de théories qui encouragent ou incitent à la haine, à la discrimination ou à la violence à l'encontre d'une personne ou d'un groupe sur la base d'un certain nombre de caractéristiques protégées).

<sup>109</sup> Voir à cet égard, ECRI (2017) : par. 3 et 7.

<sup>110</sup> Krstić, I. (2020) : 39.

<sup>111</sup> Les autorités ont informé l'ECRI que la CPE avait organisé des formations à l'intention de plus de 1 000 fonctionnaires de police, magistrats et avocats. Cette formation portait notamment sur l'identification du discours de haine et de la discrimination en général et sur la manière d'y répondre. En outre, une formation en ligne a été mise sur pied et est à la disposition des stagiaires de l'Académie judiciaire.

<sup>112</sup> Voir la plateforme de signalement du BIDDH consacrée à la Serbie [ici](#).

par des préjugés<sup>113</sup>. Selon les autorités, au 20 octobre 2022, l'article 54a du CP avait été appliqué dans 35 affaires, dont deux en 2022. Des condamnations ont été prononcées dans 12 affaires.

55. Dans son rapport annuel relatif aux infractions pénales motivées par la haine, l'association « Da se zna! » a recensé, en 2021, le nombre le plus élevé d'incidents motivés par la haine anti-LGBTI depuis 2017, soit 83 incidents anti-LGBTI (y compris des cas de discours de haine relevant du droit pénal), ce qui révèle une augmentation de 38 % par rapport à 2020.
56. Le nombre de cas de violence motivée par la haine LGBTIphobe a fortement augmenté en août et septembre 2022, à la suite d'une série de déclarations haineuses de la part de responsables politiques et religieux (voir la partie II.A. sur le discours de haine). Plusieurs personnes LGBTI ont été victimes de violences, y compris de violences sexuelles, avant<sup>114</sup>, pendant<sup>115</sup> et dans les semaines qui ont suivi l'EuroPride 2022, qui s'est tenue à Belgrade<sup>116</sup>. Lors de la visite de la délégation de l'ECRI, le manque de confiance dans les institutions publiques a été cité parmi les principales raisons du phénomène de sous-déclaration de ces incidents à la police et au parquet, suivie par le manque de connaissance des procédures de signalement et de dépôt de plainte.
57. Après que le corps démembré d'un adolescent transgenre ayant été assassiné a été retrouvé par la police en juillet 2023 à Belgrade, les organisations de la société civile ont demandé que l'auteur de ces actes soit « puni avec la plus grande sévérité »<sup>117</sup>.
58. En 2022, une bombe de peinture rouge a été lancée sur l'entrée des bureaux de l'association Women in Black, le lendemain de la commémoration par cette association du génocide de Srebrenica<sup>118</sup>. En 2021, le European Roma Rights Centre (ERRC) a signalé trois attaques contre des biens et une agression violente contre des Roms. En 2021, la Mission de l'OSCE en Serbie a relevé trois attaques antisémites contre des biens, ainsi qu'une agression violente contre des musulmans. Lors d'un autre incident antimusulman qui a eu lieu en 2021, les murs d'un bâtiment appartenant à la communauté musulmane ont été vandalisés, par l'inscription d'un graffiti représentant une croix gammée.
59. En 2018, avec le soutien de la Mission de l'OSCE en Serbie et du BIDDH, des lignes directrices ont été élaborées en ce qui concerne les poursuites engagées dans les affaires d'infractions pénales motivées par la haine. La délégation de l'ECRI a constaté avec satisfaction que, sur la base de ces lignes directrices, les procureurs ont été invités à faire explicitement référence à l'article 54a du CP dans les actes d'accusation qu'ils produisent, comme l'ECRI l'avait précédemment recommandé<sup>119</sup>. Un réseau de personnes de contact travaillant sur les infractions pénales motivées par la haine au sein des parquets a été mis en place, et sa contribution semble satisfaisante. Avec l'aide de la Mission de l'OSCE, l'école de la magistrature a également élaboré et mis en œuvre un plan et un programme de formation sur les crimes de haine, ce qui est à saluer. Divers interlocuteurs de l'ECRI rencontrés au cours de sa visite ont néanmoins reconnu que de nombreux

---

<sup>113</sup> Les motifs qui donnent lieu à une protection selon cette disposition sont la race, la religion, l'origine nationale ou ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

<sup>114</sup> Cinq hommes ont été arrêtés en août après avoir attiré plusieurs hommes à des rendez-vous, avant de les emmener dans une forêt, puis de les violer, de les battre ou de les voler (Kurir (2 août 2022)).

<sup>115</sup> L'association Da se zna! a recensé 14 incidents LGBTI-phobes le jour de la tenue de l'EuroPride 2022, dont 8 cas d'agression physique et 6 cas de harcèlement et de destruction de biens.

<sup>116</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2022a) : 154.

<sup>117</sup> Balkan Insight (7 juillet 2023).

<sup>118</sup> Belgrade Center for Human Rights (2022a) : 160.

<sup>119</sup> ECRI (2017) : par. 63.

acteurs de la justice pénale ne comprenaient toujours pas comment traiter correctement les plaintes pour infractions pénales motivées par la haine.

60. L'ECRI note avec grand intérêt que la Cour constitutionnelle a adopté, le 27 janvier 2022, une décision<sup>120</sup> faisant droit à un recours constitutionnel et estimant que le parquet de Belgrade avait, en première instance, porté atteinte au droit de l'appelant au respect de son intégrité physique et mentale en vertu de l'article 25 de la Constitution, ainsi qu'à l'interdiction de la discrimination en vertu de l'article 21, étant donné que le parquet n'avait pas enquêté pour déterminer si l'agression contre la victime, une personne LGBTI, était motivée par la haine. À cet égard, l'ECRI invite les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour dispenser des formations adaptées aux policiers, aux procureurs et aux autres intervenants dans les procédures de justice pénale sur la manière d'utiliser au mieux les dispositions juridiques en vigueur en matière de lutte contre les infractions motivées par la haine.

### III. INTÉGRATION ET INCLUSION

#### A. Réfugiés et autres personnes nécessitant une protection internationale

61. En 2022, le nombre total de personnes recensées dans les centres d'asile et d'accueil en Serbie a doublé (119 127, contre 60 407 en 2021)<sup>121</sup>. Cependant, seul un petit nombre de demandeurs d'asile décide de rester en Serbie, même après avoir obtenu l'asile ou la protection subsidiaire. À titre d'exemple, seules 320 personnes en 2022 et 174 en 2021 ont déposé une demande d'asile<sup>122</sup>. Au total, l'Office de l'asile a fait droit à 219 demandes d'asile déposées entre 2008 et 2022<sup>123</sup>. Selon les autorités, 25 330 réfugiés originaires d'autres anciennes républiques yougoslaves vivent encore en Serbie.
62. La loi relative à l'asile et à la protection temporaire (ci-après « LAPT »)<sup>124</sup> dispose qu'un ressortissant étranger peut accéder à la procédure d'asile en exprimant son intention de demander l'asile auprès du ministère de l'Intérieur (ci-après « Mdl »), qui lui délivre ensuite un certificat d'enregistrement<sup>125</sup>. Ce certificat est fondamental pour être hébergé dans un centre d'asile ou d'accueil, où le ressortissant étranger enregistré doit se présenter dans un délai de 72 heures<sup>126</sup>.

---

<sup>120</sup> No. UŽ – 79/51/2015

<sup>121</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2022b) : 15, et Belgrade Centre for Human Rights (2021b) : 15.

<sup>122</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2022b) : 18, et Belgrade Centre for Human Rights (2021b) : 18.

<sup>123</sup> Informations soumises par les autorités serbes. Voir aussi, à cet égard, Belgrade Centre for Human Rights (2022b) : 19.

<sup>124</sup> Disponible [ici](#).

<sup>125</sup> Articles 4 et 35(11) de la LAPT.

<sup>126</sup> Article 35(3) de la LAPT.

63. Outre les dispositions de la LAPT, un règlement, adopté en 2016 et modifié en 2018, fixe des normes pour l'intégration des personnes ayant obtenu une protection internationale en Serbie<sup>127</sup>. Ce règlement prévoit l'application de programmes d'intégration individualisés d'une durée d'un an. Toutefois, au moment de la visite de l'ECRI en Serbie, de sérieuses questions se posaient quant à leur mise en œuvre effective. Il est en revanche satisfaisant de constater qu'un certain nombre d'initiatives visant à soutenir l'intégration globale des ressortissants étrangers ont été lancées par des organisations de la société civile<sup>128</sup>. Tout en saluant ces initiatives, l'ECRI encourage vivement les autorités à veiller à la mise en œuvre effective de programmes d'intégration individualisés.
64. En ce qui concerne les solutions d'hébergement qui leur sont proposées, les réfugiés peuvent être logés dans des centres d'asile et les demandeurs d'asile ont le droit de séjourner dans des centres d'accueil temporaire (qui offrent des conditions matérielles d'accueil de base)<sup>129</sup>. Selon les autorités, la capacité totale de ces structures s'élève à environ 6 000 places. En février 2023, 835 personnes résidaient dans des centres d'asile et 1 463 dans des centres d'accueil temporaire. Les demandeurs d'asile peuvent également opter pour un logement privé s'ils ont les moyens de payer un loyer<sup>130</sup>. Les enfants non accompagnés peuvent être hébergés dans des centres d'asile spécifiques, dans des foyers pour jeunes ou au sein de familles d'accueil<sup>131</sup>.
65. Les réfugiés venant de pays de l'ex-Yougoslavie bénéficient du Programme régional de logement (RHP)<sup>132</sup>. En parallèle, la LAPT accorde aux bénéficiaires d'une protection internationale ou de la protection subsidiaire le droit au logement sous la forme d'un hébergement dans un établissement relevant du Commissariat aux réfugiés et aux migrations (ci-après « CRM ») ou d'une aide financière pour faciliter un hébergement temporaire. Cette aide est octroyée pour une période d'un an. L'extension de sa durée à deux ans était envisagée au moment de la visite de l'ECRI en Serbie. L'ECRI encourage les autorités à faire tout leur possible pour garantir l'adoption de cette extension.
66. En ce qui concerne le secteur de l'éducation, en vertu de la LAPT, les enfants demandeurs d'asile ont le droit de bénéficier d'un enseignement primaire et secondaire gratuit, tandis que les enfants réfugiés ont également le droit de suivre un enseignement préscolaire et un enseignement supérieur dans les mêmes conditions que les citoyens serbes. Les enfants demandeurs d'asile ont accès au système éducatif au plus tard trois mois après la date de dépôt de la demande d'asile. Toutefois<sup>133</sup>, selon les acteurs de la société civile rencontrés lors de la visite menée en 2023, il n'existe pas de cours préparatoires en serbe, ce qui est problématique. L'ECRI invite les autorités à prendre des dispositions pour mettre en place de tels cours.

<sup>127</sup> Règlement sur l'intégration des personnes ayant obtenu l'asile ou la protection subsidiaire dans la vie sociale, culturelle et économique en Serbie, disponible [ici](#).

<sup>128</sup> Ainsi, en avril 2021, le Centre pour les droits humains de Belgrade a lancé un projet pilote intitulé « Les réfugiés pour les réfugiés », qui vise à fournir aux demandeurs d'asile et aux réfugiés un soutien par les pairs apporté par des réfugiés plus expérimentés qui peuvent les aider à ne pas se perdre dans la procédure d'asile (Belgrade Centre for Human Rights (2021b) : 160, – de plus amples informations sont disponibles [ici](#)). En outre, le programme « Refugee Buddy », mis au point par le Centre de recherche et de développement social IDEAS, vise à renforcer la cohésion sociale au niveau local en mettant en contact des réfugiés et des Serbes désireux de leur apporter un soutien informel et leur faire découvrir des activités et des réseaux sociaux (de plus amples informations sont disponibles [ici](#)). Fin 2022, 16 organisations de la société civile ont constitué le Rainbow Migration Network dans le but d'apporter un soutien global aux réfugiés, demandeurs d'asile et personnes en situation de déplacement LGBTI (pour plus d'informations, cliquez [ici](#)).

<sup>129</sup> Pour une description détaillée des conditions de vie dans chacune de ces structures, voir European Council on Refugees and Exiles (2022) : 128-138.

<sup>130</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2021b) : 69.

<sup>131</sup> Pour de plus amples informations, voir Belgrade Centre for Human Rights (2021b) : 69, 81, 86 et 88.

<sup>132</sup> Financé par l'UE et 14 pays donateurs ; voir plus d'informations [ici](#).

<sup>133</sup> LAPT, articles 48, 55, 59 et 64.

67. Dans le domaine de l'emploi, la Stratégie pour l'emploi 2021-2026 de la République de Serbie<sup>134</sup>, qui recense un certain nombre de groupes moins employables, ne reconnaît pas spécifiquement les réfugiés et les demandeurs d'asile comme faisant partie de ces groupes. L'ECRI encourage vivement les autorités à le faire dans le cadre de la prochaine stratégie nationale et à prendre des mesures pour faciliter l'accès rapide des réfugiés et des demandeurs d'asile au marché du travail.
68. D'importants problèmes continuent de se poser en ce qui concerne les documents d'identification dont disposent les réfugiés et les demandeurs d'asile. Le fait qu'ils n'indiquent pas le numéro d'enregistrement de ressortissant étranger (EBS) et le format très médiocre de ces documents créent des obstacles dans diverses procédures administratives en ce sens que, selon les informations communiquées à l'ECRI, les fonctionnaires ne reconnaîtraient pas ou n'accepteraient pas ces documents comme des documents d'identité officielles<sup>135</sup>. La CPE a estimé que cette situation pouvait constituer une discrimination<sup>136</sup>.
69. En vertu de l'article 91 de la LAPT, des documents de voyage doivent être remis aux personnes auxquelles l'asile est accordé. Au moment de la visite de l'ECRI en Serbie, il n'y avait pas eu de règlement d'application de cette loi<sup>137</sup>. Par conséquent, les réfugiés qui ne possédaient pas de passeport délivré par leur pays d'origine ou dont le passeport avait expiré ne pouvaient pas quitter légalement la Serbie. En juillet 2023, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation par la Serbie de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme dans une affaire traitant de ces questions. Elle a ainsi considéré, en application de l'article 46 de la Convention, que l'adoption de mesures législatives et opérationnelles était nécessaire pour garantir le droit effectif de quitter le pays<sup>138</sup>. Les autorités ont ensuite informé l'ECRI que le décret d'application qui s'imposait avait été promulgué en novembre 2023 et entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2024.
70. L'ECRI recommande aux autorités de prendre les mesures supplémentaires afin de veiller à ce que les réfugiés se voient remettre les documents de voyage et d'identité adéquats et à ce que les demandeurs d'asile se voient remettre les documents d'identité adéquats dans les faits.

## B. Roms

71. Selon les estimations, la population rom en République de Serbie représenterait entre 250 000 et 600 000 personnes<sup>139</sup>. Néanmoins, seules 131 936 personnes se sont identifiées en tant que Roms lors du recensement général de la population réalisé en 2022 (contre 147 604 en 2011), malgré la vaste campagne menée par le MDHMDS dans le but d'accroître la participation des Roms au recensement. Les Roms constituent désormais la troisième minorité nationale de Serbie par la population<sup>140</sup>.
72. Les autorités serbes ne recueillent pas de données ventilées par origine ethnique. Les Roms sont néanmoins reconnus comme un groupe particulièrement

<sup>134</sup> Disponible [ici](#).

<sup>135</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2021b) : 126.

<sup>136</sup> Voir l'[Avis](#) de la CPE publié en 2021 concernant une affaire dans laquelle une banque refusait l'ouverture d'un compte aux personnes titulaires d'une carte d'identité délivrée par l'Office de l'asile.

<sup>137</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2021b) : 125.

<sup>138</sup> [S.E. c. Serbie](#) (n° 61365/16), arrêt rendu le 11 juillet 2023, définitif le 11 octobre 2023.

<sup>139</sup> Voir Civil Rights Defenders (2018) : 5, notamment en ce qui concerne les difficultés rencontrées pour définir le nombre exact de Roms présents en Serbie.

<sup>140</sup> Les résultats détaillés du recensement sont disponibles [ici](#).

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

vulnérable en Serbie<sup>141</sup>. Les Roms qui ont fui le Kosovo\* entre 1999 et 2004 sont enregistrés en tant que personnes déplacées à l'intérieur du pays et ont besoin d'une protection spécifique<sup>142</sup>. En 2022, les plaintes pour discrimination fondée sur l'appartenance nationale déposées auprès de la CPE portaient, dans une large majorité, sur des cas de discrimination à l'égard des Roms (87,7 %) <sup>143</sup>. Selon une enquête réalisée en 2020, les Roms sont confrontés à la discrimination plus de dix fois dans leur vie au cours de leur scolarité (56,9 %), dans leur recherche d'emploi (57,9 %), au travail (59,7 %) et dans le cadre de relations sociales informelles (77,2 %) <sup>144</sup>. Moins d'un tiers (28,5 %) de la population majoritaire accepterait de se marier avec une personne rom et plus d'un cinquième (20,5 %) préférerait ne pas vivre dans le même pays que des Roms <sup>145</sup>. D'autres travaux ont montré que 80 % et 10 % respectivement des Roms interrogés considèrent que les policiers et les juges ont des préjugés à leur égard, tandis que 50 % des avocats en exercice et 60 % des juges interrogés ont laissé entendre que les professionnels de la justice pénale cèdent à une présomption de culpabilité concernant les Roms qui sont mis en cause <sup>146</sup>.

73. Il convient de saluer l'avancée que représentent les modifications apportées en 2021 à la LID pour interdire la ségrégation, en la qualifiant de forme grave de discrimination (article 13). Un certain nombre de faits nouveaux sur les plans législatif et politique, tant au niveau national qu'international <sup>147</sup>, ont donné lieu à la révision de la Stratégie 2016-2025 pour l'inclusion sociale des Roms en République de Serbie. À l'issue d'une consultation publique <sup>148</sup>, la Stratégie d'inclusion sociale des hommes et des femmes roms en République de Serbie pour la période 2022-2030 <sup>149</sup> a été adoptée. L'ECRI se félicite en particulier que, outre l'accent qui y est continuellement mis sur cinq domaines thématiques, la nouvelle stratégie présente trois objectifs déclarés : l'égalité, l'inclusion et la participation <sup>150</sup>. L'ECRI a appris que des plans d'action locaux pour l'inclusion des Roms ont été adoptés par la majorité des collectivités locales. Elle encourage les autorités à soutenir la mise en œuvre effective de ces plans.
74. Dans le domaine de l'éducation, selon le Protecteur des citoyens, la ségrégation de fait est en relative augmentation à la suite des modifications apportées à la législation pour permettre aux parents d'inscrire leurs enfants dans l'établissement scolaire de leur choix <sup>151</sup>. En 2021, 13 % des enfants roms âgés de 6 à 15 ans fréquentaient des établissements dans lesquels tous les élèves ou la plupart

---

<sup>141</sup> Stratégie d'inclusion sociale des hommes et des femmes roms en République de Serbie pour la période 2022-2030 : 113.

<sup>142</sup> À la fin de l'année 2019, 68 514 des 199 684 personnes déplacées ayant fui le Kosovo entre 1999 et 2004 avaient encore des besoins spécifiques liés à leur déplacement (HCR Serbie (2023)). Parmi elles, en 2015, environ 23 000 personnes inscrites au registre des personnes déplacées en Serbie étaient des Roms (HCR (2015) : 8).

<sup>143</sup> CPE (2023) : 55.

<sup>144</sup> Ethnicity Research Centre (2020) : 38.

<sup>145</sup> *Ibid.* : 32.

<sup>146</sup> European Roma Rights Centre (2023) : 23-25.

<sup>147</sup> Notamment l'adoption de la [loi relative au système de planification](#) en 2018, l'approbation par la Serbie de la Déclaration des Partenaires des Balkans occidentaux sur l'intégration des Roms dans le cadre du Processus d'élargissement de l'UE ([Déclaration de Poznań](#)) en 2019 et l'adoption du [Cadre stratégique de l'UE pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms applicable jusqu'en 2030](#).

<sup>148</sup> Des invitations à soumettre des commentaires ont été envoyées à plus de 1 000 destinataires. Cependant, il y aurait eu des difficultés liées aux délais pour soumettre les commentaires et certains interlocuteurs rencontrés par la délégation de l'ECRI n'auraient pas été invités à prendre part au processus de consultation.

<sup>149</sup> Disponible [ici](#).

<sup>150</sup> Ces objectifs sont détaillés respectivement comme suit : i) lutte contre l'antitsiganisme et la discrimination ; ii) réduction de la pauvreté et de l'exclusion et diminution de l'écart socio-économique entre les Roms et la population générale ; et iii) autonomisation et amélioration de la coopération et de la confiance entre la population majoritaire et les Roms.

<sup>151</sup> Stratégie d'inclusion sociale des hommes et des femmes roms en République de Serbie pour la période 2022-2030 (ci-après « Stratégie 2022-2030 ») : 36.

d'entre eux étaient roms<sup>152</sup>, leur nombre ayant presque doublé depuis le précédent rapport de l'ECRI<sup>153</sup>. Les enfants roms continuent par ailleurs d'être surreprésentés dans les « écoles spéciales »<sup>154</sup>.

75. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures avec détermination afin de mettre fin à toutes les formes de ségrégation *de facto* des enfants roms dans les établissements scolaires, conformément à la législation anti-discrimination telle que modifiée en 2021.
76. L'ECRI constate avec satisfaction que des progrès ont été réalisés dans l'ensemble pour améliorer la fréquentation des établissements scolaires et préscolaires par les élèves roms. La scolarisation des élèves roms dans les programmes obligatoires d'enseignement préscolaire préparatoire a augmenté (il est apparu que 76 % des élèves roms vivant dans des campements insalubres étaient scolarisés, contre 63 % lors de l'adoption du dernier rapport de l'ECRI)<sup>155</sup>. Il apparaît en outre que 85,4 % des enfants roms sont scolarisés au niveau primaire (contre 88 % dans le dernier rapport de l'ECRI)<sup>156</sup>. Le taux d'achèvement du cycle primaire est de 64 % (contre 46 % dans le dernier rapport de l'ECRI)<sup>157</sup>. On relève que 28 % des enfants roms vivant dans des campements sont inscrits dans l'enseignement secondaire (contre 22 % lors du précédent cycle de suivi de l'ECRI)<sup>158</sup>, le nombre de filles restant inférieur à celui des garçons. Le taux de passage des élèves roms du niveau primaire au niveau secondaire est de 52,6 %. Le taux d'achèvement du cycle secondaire est de 61 %. Toutefois, les taux de fréquentation des établissements scolaires et d'achèvement de la scolarité des enfants roms restent bien inférieurs à ceux des élèves appartenant à la population générale, puisque, comparativement, 99 % des enfants de la population générale terminent leur scolarité primaire et 98 % terminent leur scolarité secondaire<sup>159</sup>.
77. Les établissements scolaires appliquent un système d'identification et d'intervention précoces pour prévenir le décrochage scolaire<sup>160</sup>. En outre, en 2021, le MESDT a instauré le numéro éducatif unique attribué individuellement à chaque élève<sup>161</sup>, ce qui facilite le suivi des cas de décrochage et les mesures prises en réaction. L'ECRI estime qu'il s'agit d'une **pratique prometteuse**. Par ailleurs, compte tenu des liens qui existent entre le taux de décrochage scolaire plus élevé chez les filles roms et le phénomène persistant des mariages précoces<sup>162</sup>, l'ECRI note avec intérêt les mesures prises par les autorités pour mettre fin au mariage des enfants, en particulier la création, en 2019, d'une Coalition nationale pour mettre fin au mariage des enfants en Serbie<sup>163</sup>.
78. Dans son précédent rapport, l'ECRI estimait que le modèle des assistants pédagogiques, qui apportent un soutien aux élèves roms rencontrant des

---

<sup>152</sup> EU FRA (2022) : 40.

<sup>153</sup> ECRI (2017) : 78.

<sup>154</sup> Stratégie 2022-2030 : 36. Environ 30 % des enfants inscrits dans des écoles spéciales sont des Roms, alors que la part de la population globale qu'ils représentent est de l'ordre de 3 à 4 % ([Stratégie d'inclusion sociale des Roms en République de Serbie pour la période 2016 à 2025](#) : 25)

<sup>155</sup> [The National Report on Inclusive Education of Serbia from 2019-2021](#) (ci-après « NRIES ») : 4; ECRI (2017) : par. 77

<sup>156</sup> ECRI (2017) : par. 78.

<sup>157</sup> ECRI (2017) : par. 78 ; NRIES : 5.

<sup>158</sup> ECRI (2017) : par. 78 ; Stratégie 2022-2030 : 36.

<sup>159</sup> Voir NRIES : 4 et 5 ; ECRI (2017) : par. 77 ; Stratégie 2022-2030 : 36-37.

<sup>160</sup> Le système s'appuie sur un protocole appliqué au niveau local qui relie chaque établissement au centre local de travail social, aux centres de santé, à l'administration des collectivités locales, aux commissions interdépartementales et à d'autres mécanismes pertinents.

<sup>161</sup> NRIES : 8.

<sup>162</sup> Voir, parmi de nombreuses autres sources, PRAXIS (2023b).

<sup>163</sup> De plus amples informations sont disponibles [ici](#).

difficultés à l'école, avait fait ses preuves et devrait être reproduit et développé dans l'ensemble du pays<sup>164</sup>. L'adoption de la réglementation d'application en la matière<sup>165</sup> a créé les conditions nécessaires à l'élargissement du réseau d'assistants pédagogiques. Au total, 260 assistants pédagogiques apportant leur aide à environ 6 000 élèves roms<sup>166</sup> étaient employés en 2020/2021<sup>167</sup>. Le MESDT a par ailleurs continué d'employer 200 mentors<sup>168</sup>. La délégation de l'ECRI a eu l'occasion de découvrir des exemples de réussite dans le cadre du programme de mentorat lors de sa visite sur le terrain au lycée technique de Bečej. L'ECRI encourage les autorités à intensifier leurs efforts pour recruter un plus grand nombre d'assistants pédagogiques et de mentors et à veiller à ce que la durabilité fasse partie des conditions d'emploi qui leur sont proposées.

79. Au cours de l'année scolaire 2020/2021, 1 894 élèves roms ont été inscrits dans des établissements secondaires grâce à des mesures spéciales, tandis qu'au total, 6 533 bourses ont été accordées à des élèves roms (dont 65 % de filles) entre 2014 et 2021<sup>169</sup>. Le Fonds pour l'éducation des Roms offre également des bourses permettant de s'inscrire dans des établissements d'enseignement supérieur<sup>170</sup>. Une étude a montré que les élèves qui bénéficient de telles mesures sont beaucoup moins enclins à abandonner leur scolarité<sup>171</sup>. L'ECRI estime que ces mesures constituent une **bonne pratique**.
80. Dans le domaine de l'emploi, les données publiées par le Service national de l'emploi (ci-après SNE) indiquent que le chômage déclaré chez les Roms a augmenté lentement mais régulièrement, passant de 22 437 personnes en 2015 à 27 595 en 2020<sup>172</sup>. Au cours des périodes allant du 1<sup>er</sup> janvier au 30 novembre 2021 et du 1<sup>er</sup> janvier au 31 octobre 2022, on comptait respectivement 6 125 et 5 803 Roms employés (dont 2 589 et 2 561 femmes roms, respectivement)<sup>173</sup>. Dans le secteur public, les Roms représentent toujours moins de 0,1 % des employés (soit une proportion nettement inférieure à celle de 2 % qu'ils représentent dans l'ensemble de la population)<sup>174</sup>.
81. La stratégie pour l'emploi 2021-2026 a été publiée en avril 2021<sup>175</sup>. Dans le plan d'action qui l'accompagne pour la période 2021-2023, les Roms au chômage figurent parmi les catégories de personnes moins employables qui ont la priorité dans le cadre des mesures actives pour l'emploi. À titre d'exemple, 6 033 Roms (dont 2 793 femmes) ont bénéficié de ces mesures entre janvier et octobre 2021. Sur 10 000 bénéficiaires, 36 hommes et 22 femmes roms ont été inscrits, de novembre 2020 à avril 2021, dans le programme « Mon premier salaire » visant à

---

<sup>164</sup> ECRI (2017) : par. 81. En mai 2021, dans son [Avis sur le projet de stratégie de développement de l'éducation en République de Serbie jusqu'en 2030](#), le Protecteur des citoyens a également demandé que le nombre d'assistants pédagogiques soit augmenté.

<sup>165</sup> En particulier du Règlement relatif aux assistants pédagogiques et andragogiques.

<sup>166</sup> Bašić, G. (2021) : 23.

<sup>167</sup> On comptait 219 assistants pédagogiques affectés dans les écoles primaires et les établissements préscolaires. Pour 41 d'entre eux, leurs interventions étaient financées par les collectivités locales (Stratégie 2022-2030 : 39). Voir toutefois Commissioner for Protection of Equality (2023) : 147 en ce qui concerne les lacunes en matière de recrutement.

<sup>168</sup> Stratégie 2022-2030 : 38.

<sup>169</sup> NRIES : 5.

<sup>170</sup> Voir le site web à ce sujet [ici](#).

<sup>171</sup> En particulier, le taux de décrochage au niveau secondaire parmi les bénéficiaires de bourses d'études de 2014 à 2020 n'a oscillé qu'entre 1 % et 7 % selon les années scolaires (Stratégie 2022-2030 : 38).

<sup>172</sup> Cela représente entre 3 et 5 % du nombre total de chômeurs en Serbie (Stratégie 2022-2030 : 47). Il est utile de préciser qu'il ne s'agit pas d'une évolution négative en soi, mais plutôt du résultat satisfaisant des initiatives prises par le SNE dans le but d'augmenter l'inscription des Roms sur le registre du chômage, augmentant ainsi les possibilités de les inclure dans les mesures de politique active en matière d'emploi.

<sup>173</sup> *Ibid.* : 45, en complément des informations communiquées par les autorités serbes dans le cadre de la visite de la délégation de l'ECRI.

<sup>174</sup> Stratégie 2022-2030 : 56. Voir, à cet égard, ECRI (2017) : par. 91.

<sup>175</sup> Disponible [ici](#).

former les lycéens et étudiants se trouvant pour la première fois en situation de demandeurs d'emploi inscrits au SNE<sup>176</sup>. En 2020, le SNE a accordé 202 subventions à des travailleurs indépendants et à des chômeurs roms (dont 75 femmes)<sup>177</sup>. En outre, le programme « Encourager l'emploi des Roms hautement qualifiés et des femmes roms dans les collectivités locales », lancé en 2020, a permis d'offrir un emploi à 19 personnes<sup>178</sup>.

82. L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre leur action visant à cibler un plus grand nombre de Roms hautement qualifiés et de redoubler d'efforts pour proposer des formations professionnelles facilement accessibles ainsi que des activités de développement des compétences pour accroître les chances des Roms peu qualifiés sur le marché du travail. Ces activités devraient accorder une importance particulière aux besoins spécifiques des femmes roms.

83. En ce qui concerne le logement, une Stratégie nationale pour le logement 2020-2030 a été adoptée au cours de la période de référence<sup>179</sup>. Les autorités ont continué de s'appuyer sur les financements accordés par l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP) de la Commission européenne et par d'autres donateurs internationaux pour chercher à régler la question du logement des Roms<sup>180</sup>. Le projet IAP 2018 (27 millions EUR) visait à permettre la construction, l'acquisition et la reconstruction de logements sociaux pour 421 familles constituées d'environ 1 500 membres dans 19 villes et municipalités<sup>181</sup>. En outre, environ 1 million EUR a été consacré chaque année à l'amélioration des conditions de vie des personnes déplacées<sup>182</sup>. Il est cependant apparu clairement lors de la visite de l'ECRI effectuée en 2023 en Serbie que la situation des Roms en matière de logement reste très délicate en raison de graves lacunes dans la mise en œuvre du cadre juridique et politique, qui est par ailleurs solide. Une étude réalisée en 2020 a recensé 702 campements roms insalubres dans 94 collectivités locales, habités par une population totale de 167 975 personnes. Cette étude a aussi montré qu'un certain nombre de résidents de ces campements n'avaient pas accès ou avaient un accès irrégulier à l'eau potable (32 843 résidents – environ 20 %), au réseau d'assainissement (93 050 résidents – environ 55 %) et au réseau d'électricité (24 104 résidents – environ 15 %), tandis que 14 000 personnes (plus de 8 % de la population totale des campements) n'avaient pas d'accès ou avaient un accès irrégulier à l'ensemble de ces services collectifs<sup>183</sup>. L'état d'urgence instauré en raison de la pandémie de covid-19 a encore aggravé une situation déjà désastreuse, puisque les restrictions imposées à la liberté de circulation ont entraîné des restrictions de l'accès à l'eau pour de nombreux Roms<sup>184</sup>. L'ECRI invite les autorités à accélérer leurs efforts pour résoudre le problème du logement de la population rom.

84. Les expulsions des Roms de leurs campements continuent, mais, semble-t-il, à moindre échelle que par le passé. Bien que la loi relative au logement et à

<sup>176</sup> Government of the Republic of Serbia, Office for Human and Minority Rights (2021) : 32.

<sup>177</sup> Stratégie 2022-2030 : 53.

<sup>178</sup> Le programme a été lancé par le MDHMDS, en coopération avec l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), le Bureau pour l'inclusion des Roms de la Province autonome de Voïvodine et l'Association des étudiants roms.

<sup>179</sup> Dans une [lettre](#) adressée en février 2022 au Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à un logement convenable pour lui faire part de leur préoccupation, un certain nombre d'organisations de la société civile ont néanmoins signalé qu'il existait des lacunes procédurales dans le processus d'adoption de la stratégie, ainsi que d'importantes lacunes dans le contenu du document, notamment l'absence de prise en compte des questions des expulsions, de l'accessibilité des logements et de la ségrégation résidentielle croissante.

<sup>180</sup> ECRI (2017): par. 87.

<sup>181</sup> Stratégie 2022-2030 : 74 ; Government of the Republic of Serbia, Office for Human and Minority Rights (2021) : 54 ; CERD (2021) : par. 75.

<sup>182</sup> Informations communiquées par les autorités serbes.

<sup>183</sup> Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (2020) : 4, 10, 14, 16.

<sup>184</sup> A11 Initiative for Economic and Social Rights (2020) : 12.

l'entretien des bâtiments, promulguée en 2016, définit désormais en détail les modalités des expulsions, ces dernières seraient souvent effectuées sans consultation, sans le bénéfice d'une procédure régulière ou sans que les personnes expulsées aient la possibilité de trouver une autre solution d'hébergement convenable<sup>185</sup>. Les agents des collectivités locales qui procèdent à ces expulsions n'ont généralement pas connaissance des normes applicables en matière de droits humains<sup>186</sup>.

85. L'ECRI recommande aux autorités de prendre les mesures nécessaires pour garantir le strict respect des dispositions légales régissant les expulsions de Roms et de veiller à ce que ces expulsions ne soient pas effectuées sans consultation, sans notification en bonne et due forme et sans possibilité effective de relogement dans des locaux décentes et abordables.

86. Dans le domaine de la protection sociale, des progrès importants ont été réalisés pour résoudre le problème de l'absence de documents d'identité pour les Roms. Selon les informations fournies par les autorités, on estime aujourd'hui que seuls 253 Roms vivant dans des campements informels ne sont pas inscrits sur le registre des actes de naissance (ce qui correspond à 0,45 % de cette catégorie de population, contre 1,8 % en 2010 et 1 % en 2015) et que 1 032 Roms n'avaient pas obtenu de carte d'identité au moment de la visite de l'ECRI. Cependant, l'ECRI a appris que, dans le cas où les parents ne possèdent pas de carte d'identité ou d'acte de naissance, il n'est pas possible d'inscrire les nouveau-nés sur les registres à la naissance, ce qui les rend invisibles sur le plan juridique et les expose au risque d'être apatrides<sup>187</sup>. L'ECRI invite les autorités à veiller à ce que les parents de tous les enfants nés en Serbie aient la possibilité d'enregistrer la naissance de leur enfant en temps utile.

87. Environ 2 000 Roms n'ont pas de lieu de résidence enregistré. La loi de 2011 relative à la résidence permanente et temporaire des citoyens prévoit la possibilité d'enregistrer son domicile à l'adresse d'un centre d'aide sociale. Il persiste néanmoins des irrégularités dans la procédure<sup>188</sup>. Par ailleurs, les personnes qui ont déjà une résidence permanente enregistrée se voient refuser cette possibilité, même dans les cas où elles n'y vivent plus depuis des années, voire depuis des décennies<sup>189</sup>. L'ECRI invite les autorités à veiller à ce que les règles régissant les procédures d'enregistrement de la résidence permanente soient appliquées de manière cohérente.

88. Les Roms qui ne disposent pas d'une carte d'identité et qui n'ont pas de résidence permanente n'ont pas bénéficié des mesures officielles visant à atténuer les conséquences de la pandémie de covid-19<sup>190</sup>. La CPE a souligné que ces conditions d'accès aux mesures de soutien affectaient principalement les Roms<sup>191</sup>. En mars 2022, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a exprimé sa préoccupation quant à l'absence de mesures spécifiques de riposte à la pandémie de covid-19 visant à protéger les individus et les groupes défavorisés et marginalisés, et a recommandé de prendre des mesures pour remédier à cette situation en accordant des avantages pécuniaires liés à la pandémie de covid-19 aux personnes qui étaient exclues des mesures d'aide, notamment en raison du fait qu'elles n'avaient pas de résidence permanente ni de

---

<sup>185</sup> CERD (2018) : par. 22.

<sup>186</sup> Stratégie 2022-2030 : p. 81.

<sup>187</sup> PRAXIS (2023) : 2.

<sup>188</sup> Dans certaines municipalités, par exemple, les centres d'aide sociale ne donnent pas leur accord à l'enregistrement d'un lieu de résidence permanente à leur adresse, ce qui est indispensable pour mener à bien la procédure (ibid.: 6).

<sup>189</sup> Cela concerne principalement les Roms déplacés originaires du Kosovo.

<sup>190</sup> En particulier, le versement unique d'un montant de 100 EUR en 2020 et de 80 EUR en 2021, auquel tous les citoyens serbes adultes disposant d'une pièce d'identité et ayant une résidence permanente enregistrée pouvaient prétendre.

<sup>191</sup> CPE (26 août 2021).

documents d'identité<sup>192</sup>. L'ECRI encourage vivement les autorités à prendre des mesures de suivi adéquates à la lumière des Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la défense de l'égalité et la protection contre la discrimination et la haine pendant la pandémie de covid-19 et d'autres crises similaires à venir<sup>193</sup>.

### C. Autres minorités ethniques

89. Tout d'abord, l'ECRI renvoie aux travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe (ci-après « le Comité consultatif »). Les activités de ces deux organes sont complémentaires : le Comité consultatif s'intéresse aux questions liées à l'expression d'une identité distincte, comme l'éducation dans la langue maternelle, tandis que l'ECRI examine la situation des minorités sous l'angle de l'intégration et de l'inclusion.
90. La Serbie est traditionnellement un pays pluriethnique. Selon le recensement général de la population réalisé en 2022, 6 647 003 citoyens vivaient alors en République de Serbie, dont 5 360 239 étaient des Serbes (environ 80 %) et 828 553 appartenaient à des minorités (environ 12,5 %)<sup>194</sup>.
91. L'attitude de la population majoritaire à l'égard des minorités est variable. Les personnes serbes interrogées estiment qu'il est acceptable de vivre dans le même pays que des membres de minorités ethniques dans une proportion allant de 79,2 % pour les Croates à 88,8 % pour les Slovaques, contre 63,9 % pour les Albanais<sup>195</sup>. Il convient également de noter que le motif de l'origine ethnique était le plus fréquemment mentionné dans les plaintes pour discrimination recueillies par la CPE en 2022 (18,9 % du nombre total d'affaires traitées)<sup>196</sup>.
92. En 2020, l'ECRI estimait que le nombre de Roms et de personnes appartenant à d'autres minorités étant employés dans le secteur public restait loin d'être proportionné, et avait donc conclu que la recommandation prioritaire qu'elle avait formulée précédemment sur cette question n'avait été que partiellement appliquée<sup>197</sup>. L'ECRI relève avec satisfaction que des mesures spécifiques ont été prises pour renforcer la diversité au sein des forces de police, notamment des campagnes de recrutement menées par le Centre de formation initiale de la police dans les zones où la présence de populations minoritaires est prédominante ou importante, et l'organisation d'ateliers pour aider les candidats. Ces initiatives ont permis à la police de recruter 128 personnes appartenant à des groupes de population minoritaires entre 2017 et 2022. L'ECRI estime qu'il s'agit de **pratiques prometteuses**.

---

<sup>192</sup> 113. Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2022).

<sup>193</sup> Les [Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la défense de l'égalité et la protection contre la discrimination et la haine pendant la pandémie de covid-19 et d'autres crises similaires à venir](#) ont été adoptées le 5 mai 2021 (CM(2021)37-add1final).

<sup>194</sup> Environ 460 000 citoyens n'ont pas déclaré d'appartenance nationale. Les minorités les plus nombreuses sont les Hongrois, les Bosniaques, les Roms, les Albanais, les Slovaques et les Croates, dont la population recensée est respectivement de 184 442, 153 801, 131 936, 61 687, 41 730 et 39 107 personnes.

<sup>195</sup> Ethnicity Research Center (2020) : 31-32.

<sup>196</sup> CPE (2023) : 235.

<sup>197</sup> ECRI (2020).

93. Toutefois, selon des données non officielles mises à la disposition de la délégation de l'ECRI par le Conseil de la minorité albanaise dans le cadre de la visite menée en 2023 en Serbie, les minorités restent dans l'ensemble sous-représentées dans le secteur public, notamment dans les régions densément peuplées par des groupes de population minoritaires<sup>198</sup>.
94. L'ECRI recommande aux autorités de garantir une plus grande diversité du personnel du secteur public en élaborant à cette fin des politiques de recrutement, de promotion et de fidélisation (visant notamment à favoriser l'égalité des chances en matière d'évolution de carrière).
95. L'ECRI a recueilli un certain nombre de signalements faisant état du recours abusif par les autorités à la pratique administrative de la suspension des adresses permanentes, en particulier dans le sud de la Serbie. Cette pratique est appelée « passivation » des adresses de résidence. En vertu de la législation, les adresses permanentes peuvent être suspendues lorsqu'il n'est plus possible d'établir que la résidence permanente d'un citoyen donné correspond au lieu de « ses activités de vie principales et de ses relations professionnelles et économiques »<sup>199</sup>. Les personnes concernées sont alors radiées de la liste des résidents d'une municipalité donnée, ce qui les empêche notamment d'exercer leur droit de vote et rend le renouvellement de leur carte d'identité et de leur passeport impossible. La plupart du temps, ces décisions ne sont pas consignées dans un document officiel<sup>200</sup>, ce qui fait que les personnes concernées n'ont pas connaissance de l'application de la mesure de « passivation » et qu'elles ne sont pas en mesure d'exercer un recours<sup>201</sup>. Des données non officielles montrent que les municipalités ayant une forte population albanaise sont touchées de manière disproportionnée<sup>202</sup>. L'ECRI invite les autorités serbes à mener une enquête effective sur les allégations de recours abusif à de telles pratiques contre des citoyens d'origine albanaise et à veiller à ce que toutes les personnes concernées par une mesure de suspension de leur adresse permanente soient notifiées par écrit et dûment informées des procédures de recours dont elles disposent.

#### IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À LA SERBIE

##### A. Le recours à des systèmes algorithmiques dans l'attribution des aides sociales : les répercussions sur les groupes relevant du mandat de l'ECRI

96. La loi relative à la carte sociale, adoptée en février 2021 et entrée en vigueur en mars 2022, prévoit la création d'une base de données centralisée prenant en compte environ 130 types de données à caractère personnel de bénéficiaires ou de demandeurs d'aide sociale ; le texte prévoit en outre que les décisions sur l'éligibilité des demandeurs à l'aide sociale seront prises à l'aide de systèmes algorithmiques<sup>203</sup>. Les objectifs déclarés de la loi étaient d'assurer une distribution plus équitable des prestations sociales, de réduire la pauvreté et de lutter contre

<sup>198</sup> Ainsi, selon les premières données issues du recensement réalisé en 2022, les municipalités de Bujanovac, Preševo et Medveda comptaient 122 147 habitants, dont 96 359 (79 %) étaient d'origine albanaise. Néanmoins, les statistiques fournies par le Conseil national albanais ont montré que seulement 30 % du personnel des forces de police, 13 % du personnel de l'administration judiciaire, 9 % du personnel du parquet et 2 % du personnel d'autres institutions publiques de la région étaient d'origine albanaise.

<sup>199</sup> Loi relative à la résidence et à la résidence temporaire des citoyens, article 3, paragraphe 2.

<sup>200</sup> Sur 1 000 cas examinés, moins de 18 % seulement des personnes d'origine albanaise concernées ont été informées de la mesure. La majorité des personnes concernées sont informées oralement de façon fortuite (par exemple lorsqu'elles tentent d'exercer leur droit de vote). Pour de plus amples informations, voir Flora Ferati-Sachsenmaier (2023) : 40.

<sup>201</sup> Euractiv.com (13 septembre 2023).

<sup>202</sup> Bien que la proportion de citoyens ayant fait l'objet d'une mesure de « passivation » entre 2011 et 2021 dans différentes municipalités serbes varie de 0,075 à 0,85 %, le nombre de « passivations » effectuées dans les municipalités de Bujanovac et Medveda, qui sont densément peuplées de personnes d'origine albanaise, a touché respectivement 3,09 % et 23,96 % de la population. Flora Ferati-Sachsenmaier (2023) : 17.

<sup>203</sup> L'algorithme recueille automatiquement ces données à partir de registres gérés par diverses administrations publiques, telles que l'administration fiscale et le ministère de l'Intérieur (Balkan Insight (25 juillet 2023)).

la fraude. Cependant, la loi et sa mise en œuvre ont suscité de sérieuses interrogations quant à leurs conséquences pour le droit à l'aide sociale et leurs répercussions sur les catégories les plus vulnérables de la population, en particulier les Roms<sup>204</sup>.

97. La loi relative à la protection sociale pose comme condition générale d'éligibilité aux aides sociales financières qu'un individu ne doit pas gagner d'autres revenus dépassant le montant légal de cette aide, qui était fixé à 11 122 RSD (environ 95 EUR) au moment de la visite de l'ECRI en Serbie<sup>205</sup>. Une fois le seuil d'éligibilité dépassé (par exemple, en raison d'activités professionnelles complémentaires), l'algorithme de la carte sociale envoie des notifications aux travailleurs sociaux pour signaler la possibilité que la demande d'aide sociale de la personne concernée soit frauduleuse. Entre mars 2022 et août 2023, sur 211 266 bénéficiaires, 34 686 personnes (soit une proportion de plus de 16 %) ont été exclues du système de protection sociale. La plupart des bénéficiaires visés étaient des Roms<sup>206</sup>. Bien que les décisions puissent faire l'objet d'un recours dans un délai de 15 jours, les interlocuteurs de l'ECRI ont déclaré que le processus décisionnel manquerait cruellement de transparence et de responsabilité, et il est donc pratiquement impossible pour les personnes concernées de contester les décisions prises à leur égard<sup>207</sup>.
98. L'ECRI reconnaît que les systèmes algorithmiques peuvent ouvrir des perspectives dans divers domaines de la vie. Elle considère néanmoins que leur conception, leur développement et leur exploitation devraient s'accompagner de solides garanties contre la discrimination (y compris la discrimination indirecte). Cela suppose non seulement de faire de l'égalité effective et de la non-discrimination des principes fondamentaux, mais aussi de prendre des mesures pour lutter contre les biais qui pourraient apparaître dans la production des données utilisées pour entraîner les systèmes, de veiller à la transparence du fonctionnement des systèmes algorithmiques et de la prise de décision, d'organiser des activités de sensibilisation adaptées à l'intention des professionnels concernés, de mettre en place des voies de recours effectives permettant de contester les décisions potentiellement arbitraires ou discriminatoires et de créer un mécanisme de contrôle efficace.
99. L'ECRI recommande aux autorités de revoir en profondeur le processus décisionnel faisant intervenir des systèmes algorithmiques dans l'octroi des aides sociales afin de veiller à ce que les Roms et les autres groupes relevant du mandat de l'ECRI aient les mêmes chances que le reste de la population de bénéficier des aides sociales et à ce qu'ils ne fassent pas l'objet de discrimination. Il conviendrait de mettre particulièrement l'accent sur la lutte contre les biais qui pourraient apparaître dans la production des données utilisées pour entraîner les systèmes algorithmiques, sur la manière de garantir la transparence du fonctionnement de ces systèmes et de la prise de décision, sur l'organisation d'activités de sensibilisation adaptées à l'intention des professionnels concernés, sur la mise en place de voies de recours effectives et sur la création d'un mécanisme de contrôle efficace. Les organismes de promotion de l'égalité et les organisations de la société civile devraient être associés à ces travaux de révision.

---

<sup>204</sup> Voir Amnesty International (2023a).

<sup>205</sup> Dans ce contexte, il convient de se reporter aux Conclusions 2021 du Comité européen des droits sociaux sur la Serbie en ce qui concerne le droit à l'assistance sociale et médicale (Conseil d'Europe, Comité européen des droits sociaux (2022)).

<sup>206</sup> A11 Initiative for Economic and Social Rights (14 octobre 2022).

<sup>207</sup> Voir Amnesty International (2023a). . Voir également Amnesty International (2023b).

## **B. La situation des personnes déplacées en provenance d'Ukraine à la suite de la guerre d'agression déclenchée par la Fédération de Russie**

100. En mars 2022, le gouvernement a publié une décision relative à l'octroi de la protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine<sup>208</sup>, qui ont également un accès sans restriction à différentes formes de séjour temporaire et à la procédure d'asile. Entre mars 2022 et avril 2023, 1 237 personnes ont bénéficié de la protection temporaire<sup>209</sup>. Environ 148 000 ressortissants ukrainiens sont entrés sur le territoire serbe et environ 26 000 d'entre eux ont obtenu une forme de séjour temporaire entre février 2022 et février 2023<sup>210</sup>. En outre, six Ukrainiens ont demandé l'asile en Serbie en 2022<sup>211</sup>.
101. Les personnes bénéficiant de la protection temporaire en Serbie se voient remettre un document officiel confirmant leur statut et ont accès à un logement (dans des structures spécifiques), au marché de l'emploi et aux soins de santé, et leurs enfants ont accès à l'enseignement primaire et secondaire gratuitement<sup>212</sup>. L'ECRI note que les autorités ont affecté un centre récemment rénové à Vranje à l'hébergement des personnes déplacées en provenance d'Ukraine. En janvier 2023, 83 bénéficiaires de la protection temporaire étaient hébergés à Vranje, tandis que le CRM apportait son soutien à environ 4 500 Ukrainiens résidant dans un logement privé<sup>213</sup>.
102. L'ECRI estime qu'il convient de saluer les efforts des autorités pour protéger les droits des personnes déplacées en provenance d'Ukraine<sup>214</sup>. Toutefois, on ne peut pas dire que ce soit toujours le cas pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale qui arrivent d'autres pays<sup>215</sup>. À cet égard, l'ECRI renvoie à sa déclaration formulée en 2022 sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, dans laquelle elle a appelé à ce que la solidarité dont les États membres du Conseil de l'Europe font preuve envers les ressortissants ukrainiens dans le besoin reste la norme dans la gestion de crises humanitaires actuelles et à venir pour toutes les personnes qui fuient la guerre et d'autres situations d'urgence<sup>216</sup>.

---

<sup>208</sup> Sur la base de l'article 74 (2) de la loi relative à l'asile et de l'article 43 (1) de la loi relative au gouvernement.

<sup>209</sup> European Council on Refugees and Exiles (2023b) : 7.

<sup>210</sup> Rts.rs (24 février 2023).

<sup>211</sup> Voir aussi European Council on Refugees and Exiles (2022) : 18.

<sup>212</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2022c) : 10 -11.

<sup>213</sup> European Council on Refugees and Exiles (2023b) : 17 et 6.

<sup>214</sup> Belgrade Centre for Human Rights (2022c) : 12.

<sup>215</sup> Voir, à cet égard, European Council on Refugees and Exiles (2022) : 13.

<sup>216</sup> [Déclaration de l'ECRI sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#) (adoptée par l'ECRI lors de sa 88<sup>e</sup> réunion plénière, 29 mars-1<sup>er</sup> avril 2022).

## RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

---

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités de Serbie une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- (§ 30) L'ECRI recommande 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.
- (§ 45) L'ECRI recommande 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.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§4) L'ECRI recommande aux autorités, conformément à sa Recommandation de politique générale no 2 (révisée) sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, de donner à la Commissaire à la protection de l'égalité la prérogative de mener des enquêtes de sa propre initiative sur des cas de discrimination et de se faire communiquer sur demande des éléments de preuve et d'autres documents.
2. (§6) L'ECRI recommande aux autorités : i) de prévoir un budget suffisant pour que l'institution du CPE puisse pourvoir tous les postes prévus et s'acquitter de toutes ses fonctions ; et ii) de garantir dans les faits l'indépendance de l'institution du CPE en ce qui concerne la gestion de son budget ainsi que le recrutement et l'affectation de son personnel.
3. (§13) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que, à tous les niveaux d'enseignement, les programmes et les manuels couvrent les questions relatives aux personnes LGBTI d'une manière respectueuse, adaptée à l'âge des élèves et compréhensible, l'examen de ces questions devant se fonder sur la réalité objective et insister particulièrement sur l'égalité, la diversité et l'inclusion.
4. (§17) L'ECRI recommande aux autorités d'achever sans délai la mise en place d'un système permettant d'assurer un suivi effectif des incidents racistes et LGBTIphobes à l'école en vue d'élaborer des politiques pertinentes à long terme. Ce système devrait comprendre des lignes directrices claires sur le type d'incidents à signaler et les mesures concrètes à prendre par le personnel des établissements scolaires pour sanctionner les auteurs et offrir aux victimes un soutien et des possibilités de réparation.
5. (§30) L'ECRI recommande, à titre prioritaire, 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.
6. (§38) L'ECRI recommande aux autorités d'élaborer et de faire adopter une stratégie nationale et un plan d'action correspondant en faveur de l'égalité des personnes LGBTI en étroite concertation avec les organisations de la société civile concernées, à la lumière de sa Recommandation de politique générale no 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI. Dans ce contexte, elles devraient intégrer une approche intersectionnelle dans la conception, la structure et l'application de ce plan d'action et entreprendre des examens réguliers pour contrôler la mise en œuvre de cette approche. Il conviendra de solliciter le soutien du Conseil de l'Europe si nécessaire.
7. (§45) L'ECRI recommande, à titre prioritaire, 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.
8. (§48) L'ECRI recommande aux autorités de redoubler d'efforts afin d'encourager les personnalités publiques, et en particulier les hauts responsables publics, les responsables politiques et les dignitaires religieux, à s'abstenir d'avoir eux-mêmes recours au discours de haine raciste et autre, à condamner fermement et rapidement l'utilisation d'un tel discours par d'autres personnes, à utiliser un contre-discours et un discours alternatif ainsi qu'à promouvoir la compréhension entre les groupes, notamment en exprimant leur solidarité avec les personnes

visées par le discours de haine, à la lumière de la Recommandation de politique générale no 15 sur la lutte contre le discours de haine, de la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine et de la Charte révisée des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive, telle qu'approuvée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 2443 (2022).

9. (§50) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que l'organe de régulation des médias électroniques jouisse d'une indépendance de jure et de facto, à la lumière de la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine.
10. (§70) L'ECRI recommande aux autorités de prendre les mesures supplémentaires afin de veiller à ce que les réfugiés se voient remettre les documents de voyage et d'identité adéquats et à ce que les demandeurs d'asile se voient remettre les documents d'identité adéquats dans les faits.
11. (§75) L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures avec détermination afin de mettre fin à toutes les formes de ségrégation de facto des enfants roms dans les établissements scolaires, conformément à la législation anti-discrimination telle que modifiée en 2021.
12. (§82) L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre leur action visant à cibler un plus grand nombre de Roms hautement qualifiés et de redoubler d'efforts pour proposer des formations professionnelles facilement accessibles ainsi que des activités de développement des compétences pour accroître les chances des Roms peu qualifiés sur le marché du travail. Ces activités devraient accorder une importance particulière aux besoins spécifiques des femmes roms.
13. (§85) L'ECRI recommande aux autorités de prendre les mesures nécessaires pour garantir le strict respect des dispositions légales régissant les expulsions de Roms et de veiller à ce que ces expulsions ne soient pas effectuées sans consultation, sans notification en bonne et due forme et sans possibilité effective de relogement dans des locaux décentes et abordables.
14. (§94) L'ECRI recommande aux autorités de garantir une plus grande diversité du personnel du secteur public en élaborant à cette fin des politiques de recrutement, de promotion et de fidélisation (visant notamment à favoriser l'égalité des chances en matière d'évolution de carrière).
15. (§99) L'ECRI recommande aux autorités de revoir en profondeur le processus décisionnel faisant intervenir des systèmes algorithmiques dans l'octroi des aides sociales afin de veiller à ce que les Roms et les autres groupes relevant du mandat de l'ECRI aient les mêmes chances que le reste de la population de bénéficier des aides sociales et à ce qu'ils ne fassent pas l'objet de discrimination. Il conviendrait de mettre particulièrement l'accent sur la lutte contre les biais qui pourraient apparaître dans la production des données utilisées pour entraîner les systèmes algorithmiques, sur la manière de garantir la transparence du fonctionnement de ces systèmes et de la prise de décision, sur l'organisation d'activités de sensibilisation adaptées à l'intention des professionnels concernés, sur la mise en place de voies de recours effectives et sur la création d'un mécanisme de contrôle efficace. Les organismes de promotion de l'égalité et les organisations de la société civile devraient être associés à ces travaux de révision.

## BIBLIOGRAPHIE

---

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Serbie: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

### Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2020), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Serbie, CRI(2020)27.
2. ECRI (2017), Troisième rapport sur la Serbie, CRI(2017)21.
3. ECRI (2014), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Serbie, CRI(2014)24.
4. ECRI (2011a), Deuxième rapport sur la Serbie, CRI(2011)21.
5. ECRI (2008), Rapport sur la Serbie, CRI(2008)2.
6. ECRI (1996), [Recommandation de politique générale n° 1](#) : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
7. ECRI (2018), [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\)](#) : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)6.
8. ECRI (1998a), [Recommandation de politique générale n° 3](#) : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), [Recommandation de politique générale n° 4](#) : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
10. ECRI (2022a), [Recommandation de politique générale n° 5 \(révisée\)](#): La prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, CRI(2022)06.
11. ECRI (2001), [Recommandation de politique générale n° 6](#) : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), [Recommandation de politique générale n° 7](#) : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8rev, telle qu'amendée en 2017..
13. ECRI (2004), [Recommandation de politique générale n° 8](#) : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
14. ECRI (2021), [Recommandation de politique générale n° 9 \(révisée\)](#): La prévention et la lutte contre l'antisémitisme, CRI(2021)28.
15. ECRI (2007a), [Recommandation de politique générale n° 10](#) : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), [Recommandation de politique générale n° 11](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), [Recommandation de politique générale n° 12](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011b), [Recommandation de politique générale n° 13](#) : La lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37rev, telle qu'amendée en 2020.
19. ECRI (2012), [Recommandation de politique générale n° 14](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
20. ECRI (2016a), [Recommandation de politique générale n°15](#) : La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
21. ECRI (2016b), [Recommandation de politique générale n°16](#) : La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
22. ECRI (2023), [Recommandation de politique générale n° 17](#) sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.
23. ECRI (2022b), [Déclaration de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance \(ECRI\) sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#), adoptée par l'ECRI lors de sa 88e réunion plénière, 29 mars-1 avril 2022.
24. ECRI (2022c), [Glossaire de l'ECRI](#).

### Autres sources (listées par ordre alphabétique)

25. A11 Initiative for Economic and Social Rights (14 octobre 2022), [Anti\(social\)cards](#).

26. A11 Initiative for Economic and Social Rights (2 novembre 2021), [The Commissioner for the Protection of Equality finds that the Raiffeisen Bank discriminated against refugees.](#)
27. A11 Initiative for Economic and Social Rights (2020), [Human Rights in Serbia During the First Wave of Coronavirus: from denial of danger to state of emergency.](#)
28. Amnesty International (2023a), [Submission to the sixth monitoring cycle of the European Commission against Racism and Intolerance \(ECRI\): Serbia.](#)
29. Amnesty International (2023b), [Trapped by Automation: Poverty and discrimination in Serbia's welfare state.](#)
30. Asociacija DUGA (2020), [Analiza: LGBT+ populacija u lokalnim akcionim planovima jedinica lokalne samouprave i gradskih opština u Republici Srbiji.](#)
31. [Azil.rs \(23 mars 2021\), Refugees for Refugees - BCHR's pilot project activity.](#)
32. [Azil.rs \(2022\), Rainbow Migration Network \(RMN\).](#)
33. Balkan Insight (26 octobre 2023), [Serbian Parliament Adopts Controversial Media Laws.](#)
34. Balkan Insight (25 juillet 2023), [Doomed by Algorithm: Serbia's 'Social Card' Leaves Society's Weakest Exposed.](#)
35. Balkan Insight (7 juillet 2023), [Serbian Civil Society Demands 'Severe' Sentence for Brutal Trans Teen Murder.](#)
36. Balkan Insight (13 mars 2023), [Serbia's Equality Chief Condemns Mayor's Attack on 'Uncivilised' Roma.](#)
37. Bašić, G. (2021), [Roma in the Republic of Serbia: The Challenges of Discrimination.](#)
38. Belgrade Centre for Human Rights (2022a), Human Rights in Serbia.
39. Belgrade Centre for Human Rights (2022b), [Right to Asylum in the Republic of Serbia 2022.](#)
40. Belgrade Centre for Human Rights (2022c), Right to Asylum in the Republic of Serbia - Periodic Report for January-June 2022.
41. Belgrade Centre for Human Rights (2021a), Human Rights in Serbia.
42. Belgrade Centre for Human Rights (2021b), [Right to Asylum in the Republic of Serbia \(2021\).](#)
43. Belgrade Centre for Human Rights (2020a), Human Rights in Serbia.
44. Belgrade Centre for Human Rights (2020b), Right to Asylum in the Republic of Serbia 2020, <http://azil.rs/en/wp-content/uploads/2021/02/Right-to-Asylum-in-Serbia-2020.pdf>.
45. Belgrade University Institute for Philosophy and Social Theory (24 novembre 2022), [Protiv cenzure nauke u udžbenicima biologije.](#)
46. Bloomberg (17 août 2022), [Serbia's Gay Premier Says Unity Key After Orthodox Bishop Curse.](#)
47. Centre de recherche et de développement social IDEAS – Centre régional d'information (2022), Violence which we learn (Nasilje kojs učimo).
48. Centre de recherche et de développement social IDEAS – Centre régional d'information, [Refugee Buddy.](#)
49. Centre de recherche et de développement social IDEAS – Centre régional d'information, [Game Changers Conference - In Pursuit of Balance](#)
50. Centre de recherche et de développement social IDEAS – Centre régional d'information (2020), [Annual LGBTIQ+ Survey.](#)
51. Centre de recherche et de développement social IDEAS (2019), [Dignity at work - Research on the position of LGBTI+ persons in the field of work and employment.](#)
52. Civil Rights Defenders (2021), [Human Rights Education in Serbia.](#)
53. Civil Rights Defenders (2018), [The Wall of Anti-gypsyism: Roma in the Republic of Serbia.](#)
54. Commission européenne (2023), Commission Staff Working Document, Serbia 2023 Report, [SWD\(2023\) 695 final.](#)
55. Commission européenne (2021), Commission Staff Working Document, Serbia 2021 Report, [SWD\(2021\) 288 final.](#)
56. Commission européenne (7 octobre 2020), [EU Roma Strategic Framework for Roma Equality, Inclusion and Participation until 2030.](#)
57. Commissioner for the Protection of Equality (CPE) (2023), [Regular Annual Report of the Commissioner for Protection of Equality for 2022.](#)
58. Commissioner for the Protection of Equality (CPE) (2022), Regular annual report of the CPE for 2021.
59. Commissioner for the Protection of Equality (CPE) (2021), Regular annual report of the CPE for 2020.

60. Commissioner for the Protection of Equality (CPE) (26 août 2021), [Recommendations of measures to the Ministry of Finance](#).
61. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (19 novembre 2021), [Les rapports de l'APCE exhortent les autorités serbes à retirer la fresque de de Ratko Mladić à Belgrade et à prendre de mesures énergiques contre la glorification des criminels de guerre](#).
62. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (2015), [Résolution 2048 \(2015\)](#) : La discrimination à l'encontre des personnes transgenres en Europe.
63. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2022a), Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#) sur la lutte contre le discours de haine.
64. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2022b), Recommandation [CM/Rec\(2022\)17](#) sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile.
65. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2021), [Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la défense de l'égalité et la protection contre la discrimination et la haine pendant la pandémie de covid-19 et d'autres crises similaires à venir](#) (CM(2021)37-add1final).
66. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), [Recommandation CM/Rec\(2010\)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre](#).
67. Conseil de l'Europe, Comité européen des Droits sociaux (2022), [Conclusions 2021 - Serbie](#).
68. Council of Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2023), [Report](#) following her visit to Serbia from 13 to 17 March 2023 (CommDH(2023)25).
69. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011), La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe (2011 - 2ème édition).
70. Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (2021), [Rapport, Résolution 470 \(2021\) et Recommandation 458 \(2021\)](#) adopté par le Congrès le 16 juin 2021 sur la protection des personnes LGBTI1 dans le contexte de la montée des discours de haine et de la discrimination à leur égard : le rôle et les responsabilités des pouvoirs locaux et régionaux.
71. Conseil de l'Europe (2021), Expert Opinion on the Draft Law on Same-Sex Unions of Serbia, available [here](#).
72. Conseil de l'Europe (2017), [Learning to live together – Council of Europe Report on the state of citizenship and human rights education in Europe](#).
73. Curcic, D. (A11) et al (février 2022), [Letter of concern](#) regarding the National Housing Strategy for the period from 2020 to 2030 in the Republic of Serbia, addressed to the UN Special Rapporteur on the right to adequate housing.
74. Danas (25 octobre 2022), [Ne znam ko mi se više gadi, stručnjaci, ZUOV ili Ministarstvo prosvete”: Azdejković o analizi udžbenika biologije o polnom i rodnom identitetu”](#).
75. Danas (18 août 2022), [Da se zna! Association: The Commissioner found that Ugljanin violated the dignity of LGBT+ people](#).
76. Danas (22 juin 2022), [Vlast opet izneverila LGBTI zajednicu u Srbiji: Proces oko zakona o istopolnim zajednicama kreće ispočetka](#).
77. Danas (20 mars 2021), [Više od 500 naučnika i javnih ličnosti potpisalo peticiju za usvajanje zakona o istopolnim zajednicama](#).
78. Danas (2 avril 2020), [Miloš Timotijević: Jedina svetla tačka u tom liku je ljubav, a ljudima to smeta](#).
79. Equal Rights Association (2023), [Attitudes towards LGBTIQ+ people in the Western Balkans: Analytical Report of Public Opinion Poll](#).
80. Equal Rights Association (2018), [Case Study Serbia](#).
81. Ethnicity Research Center (2020), [Social relations between ethnic communities in Serbia](#).
82. Euractiv (26 octobre 2023), [Pressure builds on Serbia over controversial new media laws](#).
83. Euractiv.com (13 septembre 2023). [Discrimination of Albanians in Serbia reaches US Secretary](#).
84. European Council on Refugees and Exiles (ecre) (2023a), [Asylum Information Database \(AIDA\) \(2022 update\), Country report: Serbia](#).
85. European Council on Refugees and Exiles (ecre), (2023b), [Temporary Protection – Serbia](#).
86. European Council on Refugees and Exiles (ecre) (2022), [AIDA Country Report: Serbia \(2021 update\)](#).
87. European Federation of Journalists (4 octobre 2023), [Serbia: New draft media laws represent another step backward for media freedom](#).

88. European Roma Rights Centre (2023), [Justice denied: Roma in the criminal Justice system of Serbia](#).
89. European Union (EU), Agency for Fundamental Rights (FRA) (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#).
90. European Western Balkans (6 mai 2021), [Vučić says he will not sign the same-sex unions law, his justification raises suspicion](#).
91. Ferati-Sachsenmaier, F. (2023), [Serbia's Passivization Policy Towards the Albanian Minority: How Southern Serbia is Being Turned Ethnically Serbian](#).
92. Gajin, S. (2021), Izbor poverenika za zaštitu ravnopravnosti, in: Zakon o zabrani diskriminacije -Prvih dvanaest godina, Knjiga II.
93. Gajin, S. (2021), Law for the Prohibition of Discrimination – The first twelve years (2020).
94. [Government of the Republic of Serbia \(3 février 2022\), Strategy for the social inclusion of Roma men and women in the Republic of Serbia for the period 2022-2030](#).
95. Government of the Republic of Serbia (21 mai 2020a), [Strategy for Prevention and Protection of Children from Violence for the period 2020-2023](#).
96. Government of the Republic of Serbia (21 mai 2020b), [2020-2021 Action Plan for the Implementation of the Strategy for Prevention and Protection of Children from Violence for the period 2020-2023](#).
97. [Government of the Republic of Serbia \(22 février 2019\), National Coalition for Ending Child Marriages Formed](#).
98. [Government of the Republic of Serbia \(2016, mars 3\), Strategy for social inclusion of Roma in the Republic of Serbia for the period from 2016 to 2025](#).
99. Government of the Republic of Serbia, Office for Human and Minority Rights (2021), [Report on the Implementation of Operational Conclusions from the Seminar "Social Inclusion of Roma in the Republic of Serbia" for the Period October 2019 – October 2021](#).
100. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (2015), [Assessment of the needs of internally displaced Roma in Serbia](#).
101. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) Serbia (2023), [Internally displaced persons](#).
102. Helsinki Committee for Human Rights in Serbia (2022/2023), [Serbia: Captured Society](#).
103. Helsinki Committee for Human Rights in Serbia (2021), [Albanian minority on hold](#).
104. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)-Europe ILGA-Europe (2023), [Annual Review 2023](#).
105. International Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer and Intersex Youth & Student Organisation (IGLYO) (2022), [LGBTQI Inclusive Education Report](#).
106. Jovanovic, I. and Anlušić, A. (2022), Reporting Diversity Network 2.0, [Monitoring report on hate speech in Serbia](#), Media Diversity Institute and Media Diversity Institute Western Balkans.
107. Kolektiv Talas TIRV (2022), [Istraživanje o uticaju pandemije bolesti covid-19 na transrodne, interpolne i rodno varijantne \(TIRV\) osobe u Republici Srbiji](#).
108. Krstić, I. (2020), [Report on the use of hate speech in the Serbian media](#), Council of Europe.
109. Kurir (2 août 2022), [Arrested gang from Vrnjačka Banja: They lured gay men into the forest, had sex with some, and beat and robbed others](#).
110. LGBTI Equal Rights Association for Western Balkans and Turkey (2015), [Law on Gender Identity - Model Law](#).
111. Media Diversity (24 mars 2021), "Not Welcome!": Migrants and Refugees Labeled as Undesirable in Serbia, available at: <https://www.media-diversity.org/not-welcome-migrants-and-refugees-labeled-as-undesirable-in-serbia/>
112. Ministry of Youth and Sports (2015), [National Youth Strategy 2015-2025](#).
113. N1 (5 octobre 2022), [Izmena o rodu i polu u udžbenicima biologije za stručnu javnost duboko pogrešna \(n1info.rs\)](#).
114. Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2022), [Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Serbie \(E/C.12/SRB/CO/3\)](#).
115. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2021), Rapport valant sixième à neuvième rapports périodiques soumis par la Serbie le 19 février 2021, [CERD/C/SRB/6-9](#).
116. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2018), Observations finales concernant le rapport de la Serbie valant deuxième à cinquième rapports périodiques, [CERD/C/SRB/CO/2-5](#).

117. Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2020), Social Inclusion and Poverty Reduction Unit of the Republic of Serbia - [Mapping of Substandard Roma Settlements according to risks and access to rights in the Republic of Serbia.](#)
118. OLAF&MCATEER (1 novembre 2022), [Equality Business Alliance founded by IKEA and IDEAS organization. Olaf&McAteer among the first members.](#)
119. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) - Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) Hate crime reporting platform – [Serbia.](#)
120. Pipanews.com (16 août 2022), ["If I had a gun I would use it".](#)
121. Politika (19 novembre 2021), [Čomić: Nacrt zakona o istopolnim zajednicama spreman.](#)
122. Politika (19 mars 2021), [Apel 212 javnih ličnosti protiv usvajanja zakona o istopolnim zajednicama.](#)
123. PRAXIS (2023a), [Contribution to the European Commission's Serbia 2023 annual report.](#)
124. PRAXIS (2023b), [Prevention and elimination of child marriages and economic empowerment of Roma women at the local level in Serbia – Analysis.](#)
125. Radio Free Europe/Radio Liberty (25 septembre 2022), [Serbia's Conservatives Seek Textbook Ban Over 'LGBT Ideology'.](#)
126. Radio Free Europe/Radio Liberty (14 octobre 2021), ['Hang Them From Trees': Serbian Far-Right Group Targets Hostel Owner For Welcoming Migrants.](#)
127. Regional Co-operation Council, Roma Integration 2020 (5 juillet 2019), Declaration of Western Balkans Partners on Roma Integration within the EU Enlargement Process ([Poznań Declaration](#)).
128. Reporters Without Borders (14 novembre 2023), [Serbia must revise the media reforms to respond to disinformation challenges in line with EU calls.](#)
129. Republic of Serbia, Ministry of Education (2022), [The National Report on Inclusive Education in Serbia from 2019-2021.](#)
130. Republic of Serbia, Protector of Citizens (2023), Regular Annual Report of the Protector of Citizens for 2022.
131. Republic of Serbia, Protector of Citizens (2021), [Opinion on the Draft Strategy for the Development of Education in the Republic of Serbia until 2030.](#)
132. Republic of Serbia, Statistical Office (2022), [2022 Census of population, households and dwellings. Final results - ethnicity.](#)
133. Republic of Serbia, Strategy for Prevention of and Protection against Discrimination 2022-2030.
134. Reuters (15 novembre 2023), [Serbia's stadium to be partially closed after fans' racism.](#)
135. Rts.rs (24 février 2023), [Kroz Srbiju prošlo 148.000 državljana Ukrajine, a 26.000 prijavilo boravište.](#)
136. Serbia Monitor (21 décembre 2022), [Ministry of Education approves of a 10-point protocol on school bullying – Serbian Monitor.](#)
137. YUCOM (11 novembre 2020), [Obustaviti netransparentni postupak za izbor Poverenika za zaštitu ravnopravnosti \(yucom.org.rs\).](#)

## **ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT**

---

**L'annexe qui suit ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation en Serbie.**

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités de la Serbie sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui, selon la pratique habituelle de l'ECRI et sauf indication contraire, ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 7 décembre 2023, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

**Annex of the Republic of Serbia**  
**to the Report on Serbia by the European Commission against Racism and**  
**Intolerance (ECRI) within the sixth monitoring cycle**

**GENERAL COMMENTS**

The authorities acknowledge that the ECRI report on Serbia was developed based on the analysis of a large amount of information collected from various sources, which certainly include a series of interviews during the contact visit. Nevertheless, to achieve the objectivity of the conclusions, we believe that the Report as a whole should reflect the views of all relevant actors involved in the process.

ECRI Report was prepared in accordance with the mandate of the delegation that visited Serbia, excluding AP Kosovo and Metohija. A quarter of a century of internal displacement people is a very specific topic for the Republic of Serbia. During the dialogue with the ECRI delegation, the representatives of the Office for Kosovo and Metohija submitted material with relevant data, which were not included in the Report.

In the ECRI report on Serbia for the sixth monitoring cycle, the most prominent and long-lasting problem in the domain of human rights protected by regional and international conventions is omitted, namely the internally displaced population whose return is prevented precisely by extreme intolerance. Since June 1999, the Republic of Serbia has close to 200,000 internally displaced persons of all nationalities, mostly Serbs, forced to leave their homes and livelihoods in the AP of Kosovo and Metohija. Most of them fled in two separate large waves of displacement after intense violence: in the summer of 1999 and March 2004, and the rest in a continuous flow of individual or group displacement due to various types of low-intensity violence and pressure. However, unilateral measures by the so-called second government by A. Kurti intensified that violence both physically and in terms of scope and thereby produced the third wave of mass emigration of entire families, which is currently underway. In Republic of Serbia, all displaced persons are equal citizens with equal rights, while those who need help have the right to institutional assistance (free legal aid, housing, financial and social assistance, economic empowerment packages, etc.). According to official records, about 10% of the displaced persons are Roma, who are still the focus of international interest, while the remaining 90% of the displaced population, which consists mainly of Serbs, typically remains under the radar of international human rights actors.

For the past almost a quarter of a century, a very modest number of displaced Serbs, up to 2%, managed to return and/or be allowed to return to AP Kosovo and Metohija and successfully remain. The core reason for this failure lies in the strong opposition and unimaginable levels of intolerance on the part of the local Kosovo Albanian population, their politicians and, surprisingly, their civil society sector. This intolerance over time evolved into systematic institutional discrimination at all levels and all walks of life, from legislation, politics, security, language-related rights, prosecution, judiciary, property, administration, media, etc. The internally displaced Serbs only sporadically manage to repossess their properties, or exercise various other rights. For instance, not a single murderer of more than 1,000 Serbs killed from June 1999 onwards has been duly apprehended, prosecuted, convicted and sent to serve sentence.

## EFFECTIVE EQUALITY AND ACCESS TO RIGHTS

### EQUALITY BODIES

At the meeting with the representatives of ECRI, the Commissioner for the Protection of Equality explained that in fact she already has the authority to act on her own initiative, namely: 1) send recommendations of measures to public authorities and other persons for achieving equality and protection against discrimination, 2) warn the public about the most common, typical and severe cases of discrimination 3) submit a request for initiation of misdemeanor proceedings 4) submit lawsuits to the High Court in own name and on behalf of the discriminated person. The CPE indicated that only in the procedure based on citizen complaints she cannot initiate the procedure, because she acts as the body that makes an opinion in the procedure based on the complaint, between the plaintiff and the person against whom the complaint was filed. In terms of obtaining evidence, the CPE has the authority to request the submission of evidentiary materials from the parties to the proceedings.

The Law on the Protector of Citizens (Art. 18, Paragraph 1) from 2021 stipulates that in the event of the expiry of the mandate, the Protector of Citizens continues to perform the new function until the new Protector of Citizens takes office.

### INCLUSIVE EDUCATION

In relation to ECRI's statement that "topics related to human rights education are mostly included in the curriculum of civic education, an elective subject available in primary and secondary education." However, not all students follow this curriculum."

Given that said conclusion was drawn on the basis of "the assessment of the teachers with whom the ECRI delegation met" and not on the basis of analyzing the curriculum, the Ministry of Education believes that the ECRI assessment does not provide sufficient information regarding the study of human rights related topics in the education system, in view of the fact that the system prescribes general and cross-curricular competencies as the most relevant for adequately preparing students for active participation in society and lifelong learning, among others Communication, A Responsible Attitude Towards the Environment, Responsible Participation in a Democratic Society, Problem Solving, Cooperation and Responsible Attitude Towards Health. The curriculum is outcome-oriented and should ensure the development of all cross-curricular competences. We emphasize that outcomes related to the respect of human rights, gender equality, diversity and inter-cultural dialogue are introduced as part of all teaching subjects. Some of the outcomes related to human rights, which are present in teaching and learning programs, are: respect for democratic procedures, responsible, humane and tolerant behavior in society, sensitivity to social injustice and cooperation and team work.

Since 2017, the Council of Europe Reference Framework of Competences for Democratic Culture has been implemented as a project (RFCDC), which is a binding part of the education system from 2021 and is an integral part of the Education Development Strategy 2030 (2021). The National Guidelines for the integration of RFCDC in selected teaching and learning programs at the national level were also developed (a systemic connection was established between RFCDC and the national level teaching and learning programs – 10 subjects are connected to RFCDC and all 477 descriptors). The manuals were distributed to the addresses of 1,800 schools in Serbia and are available on the website of the Ministry and Institute for the Advancement of Education and Upbringing (IAEU).

In 2022, the Ministry of Education established a network of external advisors for democratic culture in schools and appointed 20 advisors (employees in schools in the territory of all school administrations) financed by the Ministry of Education, who provide support to all schools and inform them about ways to implement Competences for Democratic Culture (CDC). In the new school year, at least 1200 teachers and school support staff improved their knowledge and skills. Furthermore, in addition to the mandatory elective subject Civic Education, new elective programs for high school have been introduced: The Individual, Group and Society, Language, Media and Culture, Health and Sports, Education for Sustainable Development, Art and Design, Applied Sciences, Fundamentals of Geopolitics, Economics and Business, Religions and Civilizations.

In the Catalog of Programs for Continuous Professional Development of Teachers, Educators and School Support Staff for the school year 2022/2023, 2023/2024. and 2024/2025, <https://zuov-katalog.rs/>, there are also seven accredited programs with the theme of interculturality, five programs whose theme is gender equality, and the theme of protection against discrimination is represented by 20 programs. All said programs address the LGBT topic, as a basis for discrimination. During 2022 and 2023, the Ministry of Education implemented 11 programs and 37 trainings that included 933 employees from educational institutions (78% female, 22% male) and the topics were related to prevention and protection against discrimination. On the website of the Ministry of Education, there are resources important for strengthening the competences of participants in education in the field of prevention and protection against discrimination: Guide to Preventing and Responding to Discrimination for Employees in Education and Training Institutions - From Recognition to Action; Brochure for Parents - Prevention, Protection and Action in Cases of Discrimination in Education; <https://prosveta.gov.rs/kategorija/publikacije/page/2/>.

Also, employees in the education system have their disposal resources whose topics are related to the promotion of democratic culture

The Ministry of Education indicates once again points out that the reviewed biology textbooks still have the content covering the terms - gender, sex, gender and sexual identity, developing tolerance and the prohibition of discrimination, which actually is the meaning of this lesson, and the external Working Group analysed the content - only and exclusively - from the standpoint of the suitability of the given content to the age of the students, their developmental level and prior knowledge, while the biological profession and the relevance of the professional aspect of the content was not the subject of this analysis nor was it questioned.

Also, the Ministry of Education, in Article 13 of the Law on Textbooks ("Official Gazette of the RS", no. 27/18, 92/23), clearly prohibits discrimination in textbooks in accordance with the law regulating the prohibition of discrimination, and this included all personal properties.

On the website of the Ministry, you can find the following publications related to the prevention of discrimination <https://prosveta.gov.rs/kategorija/publikacije/>

In September 2022, the Ministry of Education sent a request to the Institute for the Improvement of Education to review the way of presenting the content of approved biology textbooks for the eighth grade of primary school education, in the part related to the Biological meaning of adolescence (gender and sexual identity in the context of hormonal activities and individual genetic variability), and based on the conclusion of the National Education Council "that the psychological and sociological prior knowledge of students must be taken into account when it comes to the interpretation of the content of

the syllabus." (Conclusion from the Session on the opinion on the biology syllabus for the eighth grade of primary school).

Based on the request of the Ministry, the Institute formed a working group consisting of experts from the fields of psychology and sociology, and the task of that working group was to analyse the way of presenting the content of the syllabus for the above grade, in the eight approved textbooks, in the part related to the Biological Meaning of Adolescence. After reviewing the mentioned lessons, the Working Group gave the opinion that it was necessary to review seven approved textbooks, so that the way of presenting the content would be suitable for the age, prior knowledge, and developmental level of the students. The opinions of the Working Group were written down for each textbook individually, because the corrections also related to the different way of presenting the content of different publishers (e.g. for one of the textbooks, the Working Group stated that too much space was devoted to the influence of the environment, so students may wrongly conclude that that influence is decisive; in another textbook it was stated that inadequate examples should be omitted in which assumptions were made for which there was no evidence or the given example could be interpreted as offensive to supporters of non-traditional sexual orientations, and could be a starting point for the development of prejudices against LGBT fellow citizens among heterosexual adolescents orientation, etc.). On the basis of the Working Group's opinion, the Institute sent a request to the publishers to amend the textbooks, which they did within the stipulated time.

Also, employees in the education system have their disposal resources whose topics are related to the promotion of democratic culture in schools Publications - <https://prosveta.gov.rs/kategorija/publikacije>

The Ministry of Education once again points out that the corrected biology textbooks still include content that includes the concepts of gender, sex, gender and sexual identity, the development of tolerance and the prohibition of discrimination, which is the meaning of this lesson, and the external Working Group analysed the content - only and exclusively - from the position of adaptation of the given content to the age of the students, their developmental level and prior knowledge, while the biology professionals and the relevance of the professional aspect of the content was not the subject of this analysis nor was it questioned. We believe that the explanation of the Ministry of Education regarding item 12 should be an integral part of the ECRI report on Serbia, Sixth cycle.

- *Rulebook on the Protocol of Behaviour in the Institution in Response to Violence, Harassment and Neglect* (from 2010, 2019, 2020 and 2024)

<https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2024/11/6/reg>, as amended, regulated in detail the actions of educational institutions regarding prevention, but also intervention when there is suspicion or knowledge that a certain form of violence has occurred or is occurring. The last amendments to the Rulebook on the Protocol of Behavior in the Institution in Response to Violence, Harassment and Neglect (2024), defined the steps of action by the employees in crisis situations with the aim of empowering them to respond more effectively and provide support to children when a certain crisis situation occurs.

- *Rulebook on More Detailed Criteria for Recognizing Forms of Discrimination by an Employee, Child, Student or Third Party in an Educational Institution* (2016)

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2016/22/1>

- *Rulebook on the Institution's Actions in Case of Suspected or Known Discriminatory Behavior and Insult to the Reputation, Honor or Dignity of a Person*

<https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2018/65/2/>

All three by-laws regulate very precisely the procedures on how the educational institutions should act in situations of suspected or known discriminatory behavior and how to recognize such behavior, that is, how the institutions should act in response to violence, abuse and neglect. It is prescribed, among other things, that the institution intervenes in cases of suspected or proven insult to the reputation, honor or dignity of a person and discriminatory behavior from racist, sexist, homophobic, xenophobic, Islamophobic, anti-Semitic, anti-Gypsy or other forms of discriminatory behavior. Every educational institution is obliged to set up mechanisms for the prevention and protection against violence and discrimination, such as the Team for the protection against discrimination, violence, harassment and neglect, and to prepare an annual program for the prevention of discrimination, in addition to the annual program for protection against violence, abuse and neglect. The role of the Protection Team is to implement preventive activities defined by annual discrimination prevention program, but also to intervene in situations of suspicion or knowledge of discriminatory behavior.

As part of the annual Program for Protection from Violence and the Program for the Prevention of Discrimination, every educational institution is obliged to draw up a concrete plan of preventive activities that includes the promotion of equality and the fight against racism and LGBTI phobia. Schools evaluate the implementation of these activities through an annual report on the work and implementation of the mentioned programs. On the website of the Ministry of Education - Publications - <https://prosveta.gov.rs/kategorija/publikacije/>, there are numerous resources for schools that are available in online format, as well as video training for the application of the Rulebook on the Protocol of Behavior in the Institution in Response to Violence, Harassment and Neglect and other publications.

Therefore, we believe that ECRI's conclusion about the lack of "specific instructions on how to react to the occurrence of violence and effective action after reporting incidents in schools" is arbitrary and is not based on relevant data on the application of procedures in practice.

Also, the National Platform "I am Protecting You" (Čuvam te) is fully functional as of May 19, 2023, so citizens can also report situations of violence on this platform using a form that contains predefined fields. Citizens have also submitted their applications electronically or by mail to the Ministry of Education in the past too. Citizens also receive consultative and advisory assistance, as do schools at the invitation of the Department for Human and Minority Rights in Education in the Ministry of Education. We also add that the National Platform I am Protecting You includes trainings for employees, parents and children on topics in the field of protection from violence, discrimination, how to recognize it, respond to it and provide support in situations where violence occurs. At the moment (May 2024), there are 15 trainings on said platform on those topics. Some of the trainings available are: "Support for Children from Vulnerable Social Groups in Situations of Discrimination, Violence, Harassment and Neglect" - Training for Parents (447 parents attended the training); "What a Parent Should do When They Have Knowledge About Violence at School" - Training for Parents (4907 parents attended the training); "What Can You Do If You Know That Your Friend is Targeted by Violence" - Training for Students (12797 attended the training).

## IRREGULARLY PRESENT MIGRANTS

According to Serbian legislation, health care is provided from the budget of the Republic of Serbia to asylum seekers, registered foreigners who have expressed their intention to apply for asylum, and foreigners who have been granted asylum, which is implemented in practice.

In Article 239 of the Law on Health Care ("Official Gazette of the RS", no. 25/2019 and 92/2023 - authentic interpretation) includes, in addition to asylum seekers, foreigners who have registered their intention to apply for asylum. From the budget of the Republic of Serbia, according to the price list of health care services that has adopted the organization of compulsory health insurance for health services covered by compulsory health insurance, compensation is paid to health institutions for health services provided to: 2) asylum seekers, registered foreigners who have expressed their intention to apply for asylum, persons included in the program of voluntary repatriation and foreigners who are staying in the Republic of Serbia at the invitation of state authorities, and do not meet the conditions for acquiring the status of a compulsorily insured person in accordance with the law regulating health insurance, during their stay, in accordance with the principles of reciprocity; 3) foreigners who have been granted asylum in the Republic of Serbia, if they are financially vulnerable.

## LGBTI EQUALITY

In practice, the registration of sex change in the register of births takes place in accordance with the prescribed procedure. Given that in practice the need has been identified to provide the necessary information in cases where the sex change was performed abroad, in March 2023 detailed information was sent to the Ministry of Foreign Affairs to be forwarded to diplomatic and consular missions of the Republic of Serbia abroad, so that citizens of the Republic of Serbia who have changed their sex abroad, could receive the necessary information about the procedure for recording data on sex change in the birth register.

In the Report it was stated that the amendments to the LPD from 2021 expressly prohibited discrimination on the basis of sex, gender and gender identity. However, gender and gender identity existed as grounds for discrimination in the LPD from 2009. Even then, the list of personal characteristics was non-exhaustive. With the amendments to the LPD from 2021, discrimination on the basis of gender and sexual characteristics is expressly prohibited.

## INTEGRATION AND INCLUSION

### REFUGEES AND OTHER PERSONS IN NEED OF INTERNATIONAL PROTECTION

Refugees are recognized in the National employment strategy as a less employable group, with the term refugees recognizing persons who, due to the events of 1991 to 1998 and their consequences, fled or were exiled from the former Yugoslav republics to the territory of the Republic of Serbia. In August 2023, the Law on Employment of Foreigners and the Law on Foreigners, two key documents that regulate their immigration status in Serbia, were amended. The implementation of some provisions, such as the provision of a single residence and work permit, began on February 1, 2024, which should facilitate access to rights, especially the right to work, to a single work and residence permit for foreigners. A personal work permit constitutes a permit allowing a foreign citizen residing in the Republic of Serbia unrestricted employment, self-employment and the exercise of rights in the event of unemployment, in accordance with the law.

Good practice - learning Serbian as a foreign language in schools

Bearing in mind that the Law on the Foundations of the Education System, Article 23, stipulates that the institution organizes the learning of Serbian as a foreign language for students who do not know the language in which the educational work is carried out, the

Ministry created a teaching and learning program for Serbian as a foreign language. With the aim of sustainably addressing this challenge, Serbian as a foreign language became part of the teaching and learning plan as an elective program in elementary school. The Ministry of Education has so far improved the competences of 600 Serbian and foreign language teachers for the implementation of the new curriculum for Serbian as a foreign language, and the materials, as well as the Teacher's Manual, are available on the website of the National Education Portal of the Institute for the Improvement of Education and Training [https:// zuov.gov.rs/srpski-kao-strani-jezik](https://zuov.gov.rs/srpski-kao-strani-jezik). This model of learning the Serbian language in the institution by school support staff, during the regular teaching process, with additional classes for students who do not know the Serbian language, such as migrants and refugees, yields positive results and good practice, and one of the important outcomes of this inclusive approach in the learning of the Serbian language is also reflected in the more active involvement of migrant and refugee students in school life, as well as in the strengthening of peer support in schools.

## ROMA

In the Republic of Serbia, every child is registered in the birth register immediately after birth, and the reasons for the child's legal security impose the obligation to identify the mother when registering the child's birth. The fact that the child's mother does not have personal documents does not constitute an obstacle for registering the child's birth in the birth register. On the contrary, the child's birth is registered immediately after receiving the birth report, and the identification procedure for the mother is initiated in cooperation with the officials of the Ministry of the Interior, in the manner provided by the Instruction for proceedings in cases of the birth of a child whose mother does not have personal documents - which was adopted by four ministers in December 2020, with the aim of ensuring the efficiency and coordination of officials, i.e. that in these cases they act according to the principle of urgency and the best interest of the child.

For ensuring a proper and uniform application of this instruction in the period from 2021 until today, around 650 employees (employees in maternity hospitals who work on registering the birth of a child, registrars, police officers, officers of social work centres, providers of free legal aid, etc.) have passed required training.

These trainings are conducted by the Operational Group, acting as a coordination mechanism of several ministries the scope of which includes tasks related to registration in the registers, obtaining personal documents and exercising other rights from personal status. Also, for representatives of the Roma community, the Operative Group holds information campaigns (since December 2022, five information campaigns have been held), in order to get the necessary information on how persons who do not have an identity card or who are not registered in the birth register can exercise that right.

Special emphasis in the Republic of Serbia is aimed at preventing the risk of statelessness in cases of new-born children. By implementing the standard of identification in procedures in which children's rights are decided, we provide a protection mechanism in order to prevent any possible type of abuse (for example, trafficking in children and people). In this way, the Republic of Serbia respects and implements the obligations it has undertaken in accordance with the Council of Europe Convention on Combating Trafficking in Human Beings.

Also, this action aims to completely eliminate the risk of statelessness, to solve the generational problem of persons who are not registered in the birth register, and to determine at the same time whether the mother has any more children who are not registered in the birth register, so that those cases are also identified and resolved.

Aware of the challenges accompanying the phenomenon of segregation in the education system, and with the aim of eliminating this negative phenomenon, the Ministry of Education is continuously working on improving legislation, strengthening the competences of employees in the education system to recognize and react to this phenomenon, as well as on providing continuous support measures to children and students of Roma nationality.

The Ministry of Education regulated the area of protection against discrimination in the system of education and upbringing through two regulations as to how to address and act in situations of discrimination and discriminatory behavior (in 2016 and 2018) with the aim of recognizing and preventing discrimination, including particularly severe forms of discrimination, such as segregation. So far, more than 800 employees in the education system have enhanced their knowledge and skills for the application of these by-laws. In cooperation with the Ministry of Education and the Center for Interactive Pedagogy, with the support of the Pestalozzi Children's Foundation, the Guide for Preventing Segregation in Educational and Upbringing Institutions and Taking Measures for Desegregation was developed, which is available at

<https://prosveta.gov.rs/wp-content/uploads/2022/12/vodic-za-sprecavanje-sagregacije.pdf> and constitutes an activity that completes the resources in education for the implementation of legislation contributing to fair and non-discriminatory education and society as a whole.

We hereby briefly mention only some of the continuous support measures for the inclusion of Roma children in the education system, increasing coverage and prevention of discrimination, which affect the desegregation education policy: mandatory and free preparatory preschool program, prescribed priority enrolment of children from sensitive social groups in preschool upbringing and education; diversification of the program offer of preschool institutions was legally introduced in order to increase the inclusion of children from vulnerable social groups in preschool upbringing and education; the unconditional enrolment of children in primary school was prescribed; the method of enrolling children older than 7.5 years in primary school was regulated, affirmative action measures were implemented for the enrolment of students in secondary school and students in higher education institutions, compensation for the costs of staying in a preschool institution, the obligations of educational institutions in the prevention of student dropouts, free transportation for children/students and their personal assistants are defined; scholarships, meals, accommodation in students' homes, free textbooks for primary school students, teaching assistants who provide support to children and students of Roma nationality who need additional support in education.

Regarding ECRI's conclusion that Roma children are still overrepresented in "special schools", we note that according to the regulations, a student can enroll in a school for students with developmental impediments and disability only based on the positive opinion of the interdepartmental committee and with the consent of the parents, which excludes the possibility that a child is sent to such schools without the proper justification. If there are deviations from this procedure, the educational inspectorate shall react in such cases.

## OTHER ETHNIC MINORITIES

The right to vote can be exercised by persons registered in the Unified Electoral Roll, and the place of residence is the data used to determine which local self-government unit registers the voter in the part of the electoral roll that it keeps, and any change of place of residence is the basis for updating the data.

The issue of residence is regulated by the Law on Permanent and Temporary Residence of Citizens and is under the jurisdiction of the Ministry of Interior, which is obliged to electronically submit all changes to the Ministry of Public Administration and Local Self-Government in order to update the electoral roll. From late September 2023, according to the notification of the Ministry of Interior, data on persons whose residence address has been suspended will not be submitted.

We believe that there is no basis for the allegations that "municipalities with large Albanian population (Bujanovac, Preševo, Medveđa) are disproportionately affected", especially since the ECRI Report refers to unofficial data for this claim.

In the reporting cycle (2018-2023), only three complaints were submitted to the Ministry of Public Administration and Local Self-Government against decisions on the removal from the electoral roll, for which updating the municipalities of Bujanovac, Preševo, Medveđa are responsible.

The Law on Permanent and Temporary Residence of Citizens („Official Gazette of the RS“, No 87/11) prescribes registration and deregistration of permanent residence, registration and deregistration of temporary residence, registration of temporary residence abroad, as well as the jurisdiction and manner of keeping relevant records. The law applies to all citizens equally.

In accordance with the provisions of this law, permanent residence is the place where a citizen has settled with the intention of living there permanently, i.e. the place where the centre of his life activities is, as well as his professional, economic, social and other ties that prove his permanent connection with the place where he settled.

Also, the citizen is obliged to report his place of residence to the competent organisational unit of the Ministry of Interior within eight days from the day of settling at the address where he registers his place of residence.

In accordance with Article 6 of the aforementioned law, when registering and deregistering permanent and temporary place of residence, as well as reporting temporary stay abroad and returning from abroad, citizens are obliged to provide true information.

Article 18 of the above law regulates the passivisation of permanent and temporary residence and stipulates that at the request of a court, public administration body, other body or organisation, as well as another legal or physical person, who has a justified legal interest, the authority in charge shall verify the fact of permanent residence, i.e. temporary residence, at the address where the citizen registered his permanent residence, i.e. temporary residence.

If this verification confirms that the citizen does not live at the address, where he has registered permanent or temporary residence or confirms that he has provided untrue information when registering permanent residence or temporary residence, the authority in charge issues a decision by which the address of permanent or temporary residence is passivized.

After the authority in charge passivise the address of permanent residence or temporary residence, the citizen is obliged, if he lives in the territory of the Republic of Serbia, to register his residence at the address where he lives within eight days of receiving the decision on passivisation. A citizen can file a complaint with the Ministry of Interior against the aforementioned decision. After the finality of the decision on the passivisation of the residence, it is indicated in the records of the Ministry of the Interior that the citizen does not live at the address of the registered residence.

It is necessary for the citizen, after the passivisation of residence, to report the address where he actually lives. This means that the citizen's request for the issuance of documents can only be decided upon after the citizen reports the actual address of residence.

In connection with the allegations about the passivisation of residence addresses of members of the Albanian national minority in the municipalities of Medveđa, Bujanovac and Preševo, we point out that in the previous period, initiatives and requests for the passivisation of residence addresses came from various state authorities and local self-government bodies, and that based on them, the Ministry of Interior acted in accordance with the aforementioned Article 18 of the Law on Permanent and Temporary Residence of Citizens. In this sense, the Ministry of Interior was obliged to passivise residence for citizens who were registered at addresses where there are no residential buildings, i.e. in cases where it was confirmed that citizens did not live at the address where they were registered.

In the Final Report of the ODIHR International Election Observation Mission, the Ministry of Public Administration and Local Self-Government was recommended to introduction of objective, reasonable and non-discriminatory procedures for the registration of citizens without permanent residence in the voter register, and the possibility for those citizens to exercise their voting rights in order to guarantee universal right to vote and prevent unjustified disenfranchisement or unequal treatment of voters.

In communication with the Ministry of Interior, considering that the passivated address of the citizen's residence is his last place of residence in the Republic of Serbia, according to which the local jurisdiction for conducting administrative proceedings is determined, in accordance with Article 34, paragraph 1, point 5 of the Law on General Administrative Procedure, and with the aim of legal and uniform treatment, the method of treatment was agreed upon, so that the Ministry of Public Administration and Local Self-Government was informed in late September 2023 that the Ministry of Interior would not in the future provide data on persons whose residence address has been deactivated.

The Ministry of Interior applies the regulations in the field of permanent and temporary residence of citizens equally to all citizens of the Republic of Serbia, regardless of their national, religious and other affiliations, so in connection with this, the passivisation of the address is carried out if the citizen does not live at the address at which he has his registered permanent place of residence, that is, temporary place of residence, regardless of national, religious and other affiliation.

In order to exercise the right to self-government in culture, education, information and the official use of language and script, members of national minorities in the Republic of Serbia can elect their national councils. 24 national minorities are registered in the Register of National Councils of National Minorities. Funds for financing the work of national councils are provided from the budget of the Republic of Serbia, the budget of the autonomous province and the budget of the local self-government unit, donations and other revenues. The procedure for allocating funds from Budget Fund and the implementation of the public tender are regulated by the Regulation on the procedure for the allocation of funds from the Budget Fund for National Minorities, according to which every year, based on the proposal of the Council for National Minorities, the minister in charge of human and minority rights adopts a Program for the allocation of funds from this fund, which determines the priority area of financing.

Within the project "*Promotion of diversity and equality in Serbia*", which is part of the joint program of the European Union and the Council of Europe "*Horizontal Facility for the Western Balkans and Turkey 2019-2022*", a Manual for the work of national councils of national minorities in the Republic of Serbia was prepared. Purpose of the Manual is to be a useful tool for national councils of national minorities as a form of help and support

in the exercise of their powers, in a way that offers practical instructions and advice that have not been dealt with in a unified and comprehensive way, including model acts. The Manual has been translated into 13 languages of national minorities.

Mechanisms for the protection of national minorities in the Republic of Serbia are harmonized with international standards for the protection of national minorities. It is extremely important that for a long period of time in the Republic of Serbia we have had a minority-inclusive Government, where members of national minorities are represented at the highest level of executive power, which has resulted in a greater number of ministers from among national minorities, a greater number of state secretaries, assistant ministers, advisers and other government officials. In addition, according to the principle of affirmative action, members of national minorities are also represented in the highest body of legislative power in the National Assembly of the Republic of Serbia. Members of national minorities occupy important positions in other public authorities, both at the national, provincial and local levels. With various strategic documents, special emphasis is placed on particularly vulnerable and sensitive national communities, with which the aforementioned documents additionally develop the mechanisms of their protection and integration. Our goal is the complete integration of all national minorities and a high level of minority rights for all national minorities. With quality and detailed protection of national minorities, we are creating a modern multinational democratic society of equal chances and opportunities in which every citizen has a guaranteed level of individual and collective rights, regardless of whether he belongs to the majority or minority nations.

The fifth periodic report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, which was adopted by the Government on September 1, 2022, after which it was forwarded to the competent bodies of the Council of Europe. In that report, all novelties in legislation aimed at creating progress in terms of the representation of national minorities in public administration were presented, as well as changes in legislation that created the basis for collecting data on the nationality of employees. The report also contains percentage data on the national structure of employees in provincial bodies and professional services of the provincial government of AP Vojvodina, but does not contain data on representation at other levels of government - the republic and local self-government units. For this reason, the Ministry organized a special meeting in 2024 with the aim of identifying challenges and exchanging information of all relevant institutions that, in accordance with their competences at the republican and provincial levels, are responsible for keeping records, which, among others, should also include information on the national affiliation of employees, as well as institutions that are in charge of implementing regulations in this area.

## TOPICS SPECIFIC TO REPUBLIC OF SERBIA

### RESORT TO ALGORITHMIC SYSTEMS IN THE PROVISION OF SOCIAL ASSISTANCE: IMPACT ON GROUPS OF CONCERN TO ECRI

The basic function of the Social Card Registry (SCR) is to be used as a source of data for the purposes of administrative procedures in exercising rights. This is not a register of all residents of the Republic of Serbia, but contains data on persons who are in the process of exercising a right, who use the right and who used the right (10 years back compared to the day of observation, after which they are deleted).

The statistics on the number of beneficiaries of cash social assistance cannot be linked to the Law on the Social Card, because it does not prescribe any conditions for the exercise of rights and services, but the exercise of this right is prescribed by the Law on Social Protection. In this regard, the Law on the Social Card (LSC) does not have any formal-

legal influence on the trends in the number of beneficiaries of social benefits, whereas other laws do.

The use of SCR resulted in a more efficient use of data, that is, the facts on which the exercise of rights depends, and that was the goal of passing the law through raising the quality of data in the social sector. The Law on the Social Card and the established Register are only a means or a tool to achieve that goal. Based on the use of accurate and up-to-date data, SCR contributed to achieve greater fairness in the exercise of rights and services as the goal that was set. The time for obtaining facts for the purposes of administrative action on the part of public administration bodies has been significantly reduced, while the citizen can exercise his/her rights more easily and in a shorter time.

One of the advantages of the Registry is that it reveals the so-called "errors of exclusion", which are actually notifications that the beneficiary may exercise some other additional rights for which they did not submit a request, in which case social work centers can react proactively and inform the citizens about the possibilities of exercising other rights (most often the right to child allowance, compensation for the costs of children's stay in kindergarten and an increase in the amount of social welfare based on the coming of age of a family member).

Data kept in the social card are data on social economic status (personal income, movable and immovable property, etc.) and data on exercised rights (data from the decision - type of right, amount, participants, etc.). What is important is that personal data is kept in relation to the right, that is, not all data is kept in the same scope for each person, but only the necessary data in connection with the realization of a right. Officials from the social protection system use data from SCR for the purposes of conducting administrative procedures and deciding on the law. The regulations related to the conditions under which a material right is exercised, such as financial social assistance, have not changed, and therefore neither has the Register.

The social card has no influence on whether someone will exercise this right or not. The Law on the Social Card (LSC) stops short of prescribing the conditions for exercising rights, so the number of persons who received social benefits before and after the start of the application social card does not depend on the Registry, because the conditions for exercising rights have not changed.

The use of SCR resulted in a more efficient use of data, that is, facts on which the exercise of rights depends, but this should not be interpreted as a reason for reducing the number of rights beneficiaries, considering that the goal is for a right to be exercised by those who meet the conditions prescribed by law.

The trend in the number of beneficiaries of social benefits, for example cash social assistance, showed a tendency to decline even before the implementation of the Social Card Register, which can be verified through the database kept by the Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs, and therefore this should be interpreted in a complex manner and not only through the application of SCR (economic developments in the country, increase in employment, greater visibility of income, movable and immovable property, significant population migration, etc.).

Furthermore, there is no automated decision-making on a right, considering that the expert of the center for social work is obliged to check all established facts, to go to the field and establish how a particular family lives and to make a decision based on all available data and conversations with the family in the administrative procedure. The Law on the Social Card is a technical law that regulates the establishment of the Register, as a type of record and nothing beyond that, and SCR does not provide for the conditions for exercising rights.

When deciding on rights in the field of social protection, centers for social work are obliged to use data from SCR, i.e. to inspect all official records that are kept in electronic form, which are important for the determination of a certain right and, in addition to the above, to determine other facts and circumstances that can influence the decision (enable the parties to express their opinions on facts and circumstances that are important for making a decision, conduct a field visit to the family...) and, with the correct application of the rules of procedure, to make a decision based on the law.

The legal basis for implementing the procedure for exercising rights in the field of social protection is solely the Law on Social Protection and not the Law on the Social Card.

Beneficiaries also have the option of lodging an appeal, given that rights are decided in a procedure according to the law governing administrative proceedings. It is one of the fundamental human rights that is guaranteed. In each specific procedure, the beneficiary is served with an administrative act containing an instruction on the legal remedy, namely that an appeal can be filed with the relevant second-instance authority, within what time frame and in what exact manner. After the second-instance authority, it is possible to conduct the appropriate court proceedings.

In relation to the number of data, the authorized official, when establishing the facts, obtains only the data necessary for decision-making. Therefore, only the necessary data are obtained, and it should be borne in mind that the Law on the Social Card (LSC) does not prescribe all data for all rights and services, since not all data exists in electronic form, i.e., in electronic records from which they could be obtained. The volume of data obtained ex officio through the social card is smaller than the evidence submitted in paper form, and the processing of personal data is proportionate to the purpose. The data is processed in relation to the right or service requested. The authorized official does not process the same set of data for all rights, but only those that are necessary for deciding on a specific right.

Depending on the type of right, different data are downloaded, but not all data because different sets of data are determined for different rights. SCR is a source of data for about 40 rights and services from only three areas (social protection, child protection and veterans' and disability protection). The data are collectively listed in articles 7, 8 and 9 of the LSC. Some rights require a larger amount of data (CSA), while others require a much smaller amount of data (e.g. a special financial allowance). LSC also prescribes access to protection measures that include authentication of a high level of reliability, authorization of an authorized official of the data user, which prevents unauthorized access to data, records of every access to the system, as well as physical protection of data and storage of security copies. Each beneficiary of rights can inspect their data that is kept in the SCR through the e-Government Portal. Also, on the Portal itself, a request for the correction of inaccurate data can be easily submitted if a citizen notices such an inaccuracy.

We remind you that during the drafting of the Law on the Social Card, the opinion of the Commissioner for the Personal Data Protection was also requested, and a bylaw on the impact assessment on the protection of personal data was drawn up. The best examples of practice and implemented provisions of all laws related to the protection of personal data, data confidentiality, information security, electronic identification, and electronic administration were used in the drafting of the Law. Furthermore, the World Bank provided expert support in the drafting of the Law on the Social Card through consultancy assistance and agreed with the text of the law before its adoption by the Government.

There is no negative impact of the Law on the Social Card on any category of the population of the Republic of Serbia. Rights in the field of social protection are exercised

by all residents of the Republic of Serbia under the same conditions, according to the Law on Social Protection.

One of the functionalities of SCR is the formation of notifications about changes in personal data during the exercise of rights that are important for the exercise of rights (for example, when the beneficiary changes his life status - when he passes away, when his income increases, when his assets increase, etc.) in order to react to them. The official, based on the information about the increase in income, obtains factual data from the register, includes the beneficiary in the administrative procedure and makes a decision, which may be that the increase in income has no effect on the exercise of the right, that it has an effect in the sense of reducing the right by a certain amount or in the sense of the right being revoked. If there is a change in the amount or the right is revoked, the beneficiary has the right to an appeal procedure and legal assistance. The appeal procedure is prescribed for all citizens in the same way and unified manner in all areas of administrative procedure and is regulated by the Law on General Administrative Procedure and not by laws in the field of social protection. Financially disadvantaged citizens have the right to free legal aid based on the law, so there are no elements of discrimination regarding the impossibility of exercising rights after the decision has been issued.

Algorithmic decision-making systems can lead to discrimination and inequality, but when it comes to the Law on the Social Card and the Social Card Register, such phenomena do not occur because they are not applying an algorithmic decision-making system.

Secrétariat de l'ECRI

Direction générale de la Démocratie et de la dignité humaine  
Conseil de l'Europe

Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62

E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

 [@ECRI\\_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.

European Commission  
against Racism and Intolerance

  
Commission européenne  
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE