



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, le 11 mars 2009

CommDH(2009)8  
Original : anglais

**RAPPORT PAR**

**LE COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**  
**THOMAS HAMMARBERG**

**SUR SA VISITE EN SERBIE**

**13 – 17 octobre 2008**

A l'attention du Comité des Ministres  
et de l'Assemblée parlementaire

<b>Résumé.....</b>	<b>3</b>
<b>I. Introduction.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Protection structurelle des droits de l'homme.....</b>	<b>5</b>
2.1. Etat de la ratification des normes relatives aux droits de l'homme.....	5
2.2. Le système de protection constitutionnel.....	5
2.3. Le ministère des droits de l'homme et des droits des minorités.....	6
2.4. Les institutions du Médiateur.....	7
2.5. Société civile, ONG et défenseurs des droits de l'homme.....	8
<b>III. Etat de droit.....</b>	<b>10</b>
3.1. Justice transitionnelle et réconciliation avec le passé.....	10
3.2. Indépendance du pouvoir judiciaire.....	11
3.3. Durée excessive des procédures civiles et pénales.....	12
3.4. Non-exécution des jugements.....	13
3.5. La Cour constitutionnelle.....	14
3.6. Corruption.....	15
<b>IV. Police.....</b>	<b>16</b>
4.1. Mauvais traitements par la police.....	16
4.2. Formation de la police.....	16
4.3. Obligations de rendre compte de la police.....	17
<b>V. Lieux de détention.....</b>	<b>18</b>
5.1. Prisons.....	18
5.2. Détention provisoire.....	19
5.3. Détention par la police.....	21
<b>VI. Non-discrimination.....</b>	<b>22</b>
6.1. Cadre législatif.....	22
<b>VII. Droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels.....</b>	<b>23</b>
<b>VIII. Droits des personnes handicapées.....</b>	<b>24</b>
8.1. Education.....	24
8.2. Emploi.....	25
8.3. Soins de santé mentale.....	25
8.4. Le processus de désinstitutionalisation.....	26
<b>IX. Egalité entre les sexes.....</b>	<b>27</b>
<b>X. Droits de l'enfant.....</b>	<b>28</b>
10.1. Stratégies et projets.....	28
10.2. Droit à l'éducation.....	30
<b>XI. Droits des minorités nationales.....</b>	<b>30</b>
11.1. Cadre juridique.....	31
11.2. Conseils nationaux pour les minorités.....	31
11.3. Participation.....	32
11.4. La région de Raška.....	32
11.5. Sud de la Serbie.....	33
<b>XII. Droits des Roms.....</b>	<b>33</b>
<b>XIII. Préoccupations des réfugiés, personnes déplacées dans leur propre pays et demandeurs d'asile.....</b>	<b>36</b>
13.1. Cadre législatif.....	36
13.2. Personnes déplacées dans leur propre pays.....	37
13.3. Réfugiés de Bosnie-Herzégovine et de Croatie.....	38
13.4. Réfugiés autres que ceux de l'ex-Yougoslavie.....	39
<b>XIV. Liberté des médias et accès à l'information.....</b>	<b>39</b>
<b>XV. Traite des êtres humains.....</b>	<b>41</b>
<b>XVI. Liberté de religion.....</b>	<b>43</b>
<b>XVII. Recommandations.....</b>	<b>45</b>
<b>Annexe 1 : Liste des interlocuteurs rencontrés et des sites visités.....</b>	<b>48</b>
<b>Annexe 2 : Commentaires des Autorités Serbes.....</b>	<b>52</b>

## Résumé

Le Commissaire aux droits de l'homme s'est rendu en Serbie du 13 au 17 octobre 2008 pour évaluer la situation générale des droits de l'homme dans le pays. Malgré des avancées dans la bonne direction, l'application effective des normes relatives aux droits de l'homme se heurte encore à un certain nombre d'obstacles. Si la Serbie a amélioré son cadre législatif et institutionnel de protection des droits de l'homme, la mise en œuvre de ce dernier reste insuffisante. Le degré élevé de perception de la corruption par l'opinion publique, l'incapacité à affronter le passé comme il se doit et l'inefficacité du Parlement dans certains cas, empêchent tout progrès et ébranlent la confiance du public dans l'Etat.

La durée excessive des procédures civiles et pénales et la non-exécution des décisions de justice internes restent préoccupantes. L'amélioration du fonctionnement du système judiciaire dépendra dans une large mesure de la bonne mise en œuvre de la stratégie de réforme judiciaire.

La Serbie ne dispose pas encore d'une loi anti-discrimination générale englobant toutes les formes de discrimination, ce qui compromet l'efficacité de la protection des minorités et groupes vulnérables. La population rom de Serbie se trouve dans une situation précaire. Souffrant d'exclusion sociale et vivant souvent dans des conditions inhumaines, les Roms sont la minorité la plus marginalisée et la plus défavorisée du pays. Bon nombre d'entre eux, et en particulier les réfugiés et les personnes déplacées, n'ont pas de papiers d'identité, ce qui limite leur accès aux droits fondamentaux et leur fait courir un risque accru d'apatridie.

En dépit d'une amélioration du cadre juridique de protection des personnes handicapées contre la discrimination, ces personnes sont encore stigmatisées et n'ont pas suffisamment accès à l'éducation et à l'emploi. La stratégie nationale en matière de santé mentale n'est pas mise en œuvre de manière efficace. Le processus de désinstitutionalisation qui a été engagé produit des résultats plus encourageants pour les enfants que pour les adultes.

Les propos discriminatoires tenus par certaines personnalités politiques et dans les médias restent largement impunis, car le Code pénal serbe ne comporte aucune disposition spécifique interdisant le discours de haine. Les défenseurs des droits de l'homme, en particulier, sont victimes d'intolérance, de discours de haine et de menaces, allant jusqu'aux agressions physiques. De tels actes doivent être condamnés au plus haut niveau politique et être sanctionnés de manière adéquate.

Les pouvoirs publics ne mettent pas suffisamment à profit les connaissances et l'expérience de la société civile serbe pour l'élaboration de politiques et de stratégies ou la mise en œuvre de projets, malgré le dynamisme et les compétences de cette dernière.

Si les médias papier et électroniques sont très diversifiés et actifs en Serbie, dans bien des cas, les codes de déontologie ne semblent pas être appliqués. Il n'y a pas de conseil indépendant d'auto-réglementation des médias chargé d'examiner les plaintes pour diffusion de déclarations inappropriées ou de discours de haine ou d'incitation à la haine. Le manque de transparence de la propriété des médias et leur instrumentalisation par le monde des affaires et de la politique sont également préoccupants.

Le présent rapport se termine par une série de recommandations pratiques adressées au gouvernement.

## I. Introduction

1. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe M. Thomas Hammarberg a effectué une visite officielle en Serbie du 13 au 17 octobre 2008, à l'invitation du ministre des Affaires étrangères, M. Vuk Jeremić. Cette visite s'inscrivait dans le cadre des missions officielles qu'effectue le Commissaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe pour y évaluer la situation en matière de promotion et de protection des droits de l'homme<sup>1</sup>. Dans le cadre de cette visite officielle, une délégation du bureau du Commissaire s'était déjà rendue dans la capitale et le sud du pays, en septembre 2008. Les conclusions de cette visite préliminaire ont été intégrées au présent rapport.
2. Au cours de sa visite, le Commissaire a rencontré le Premier Ministre, M. Mirko Cvetković, le ministre de la Justice, Mme Snežana Malović, le ministre des Droits de l'homme et des Droits des minorités, M. Svetozar Čiplić, le ministre du Travail et des Affaires sociales, M. Rasim Ljajić (qui est également président du Conseil national pour la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (« TPIY »)), le ministre des Religions, M. Bogoljub Sijaković, le ministre de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, M. Milan Marković, les Secrétaires d'Etats des ministres de l'Intérieur, M. Dragan Marković, des Affaires étrangères, M. Radojko Bogojević, et de la Santé, M. Tomislav Stantić, ainsi que la vice-présidente du Parlement, Mme Gordana Čomić. Il a également tenu des échanges de vues avec des parlementaires de tous les partis politiques représentés au Parlement, les présidentes de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle, le procureur de la République par intérim, les Médiateurs (Ombudsmen), ainsi que des représentants d'institutions et commissions de l'Etat, parmi lesquels le Commissaire pour le libre accès à l'information et la présidente du Conseil anti-corruption. Lors de sa visite dans les provinces et régions du pays, le Commissaire a également rencontré les représentants des pouvoirs locaux<sup>2</sup>.
3. Outre la capitale Belgrade, le Commissaire ou sa délégation se sont rendus à Novi Sad, Kovin, Novi Pazar, Požarevac, Bujanovac et Preševo, où ils ont visité plusieurs établissements et lieux présentant un intérêt du point de vue des droits de l'homme. Par l'entremise du HCR, le Commissaire a également visité des camps roms à Belgrade, et sa délégation a visité des camps de réfugiés roms dans le sud du pays.
4. Le Commissaire remercie les autorités serbes pour leur coopération qui a facilité sa visite, et en particulier le ministre des Affaires étrangères pour son aide. Il tient également à remercier toutes les personnes qu'il a rencontrées au cours de sa visite pour leur attitude ouverte et leur approche constructive. Enfin, il remercie les nombreux partenaires internationaux présents sur place pour leur soutien inestimable.
5. La visite du Commissaire a eu lieu peu de temps après la formation d'un nouveau gouvernement suite aux élections de mai 2008. Après des années d'instabilité politique et la tenue fréquente d'élections, l'on voit avec un optimisme prudent dans ces élections la perspective d'une plus grande stabilité gouvernementale. La lutte contre les effets d'un processus complexe de transition politique, économique et juridique, le degré élevé de perception de la corruption par le public dans de nombreux domaines, l'incapacité à affronter le passé comme il se doit et à faire accepter à la société le rôle de la Serbie dans les conflits armés ainsi que l'inefficacité parlementaire caractérisée par un débat

---

<sup>1</sup> Voir le mandat du Commissaire – article 3 (e) de la Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Le Commissaire était accompagné de ses conseillers M. Berry Kralj, Mme Rachael Kondak, M. Andrew Forde, ainsi que M. Pierre Kaerle, caméraman du Conseil de l'Europe, qui a filmé la visite.

<sup>2</sup> Une liste complète des personnes rencontrées et des institutions et établissements visités est annexée au présent rapport.

destructeur (malsain) l'obstruction et la conspiration (complot), sont autant de défis à relever pour le nouveau gouvernement. Le Commissaire encourage vivement les partis politiques à adopter une approche constructive et à conjuguer leurs efforts pour s'attaquer aux grands objectifs de réforme qui ont pris du retard ces trois dernières années en raison de rivalités politiques.

6. Le présent rapport s'appuie sur les informations obtenues directement par le Commissaire au cours de sa visite, ainsi que sur les déclarations, rapports et statistiques fournis par les autorités et les organisations internationales partenaires, la société civile et les ONG. Tous les rapports pertinents des mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales ont servi de base à la visite. Ce rapport ne prétend pas constituer une analyse exhaustive de la situation des droits de l'homme en Serbie, mais traite des points que le Commissaire juge prioritaires pour l'amélioration de la protection des droits de l'homme dans le pays. Le Commissaire espère qu'il servira d'outil pour la coopération et le suivi futurs.

## **II. Protection structurelle des droits de l'homme**

### *2.1. Etat de la ratification des normes relatives aux droits de l'homme*

7. La Serbie a adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme en 2004. Elle a ratifié tous les protocoles à cette Convention, à l'exception des protocoles n°9 et 10. Elle est également partie à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne de l'autonomie locale.
8. Le Commissaire invite le Gouvernement de Serbie à signer et à ratifier la Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats, la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant, la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre ainsi que la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes. Il invite la Serbie à ratifier sans délai la Charte sociale européenne (révisée), la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et la Convention pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, qu'elle a déjà signées.
9. La Serbie est partie à tous les traités de l'ONU relatifs aux droits de l'homme, et notamment la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et son protocole facultatif. Elle a signé mais pas encore ratifié la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif, la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Le Commissaire invite le Gouvernement serbe à envisager la ratification dans les meilleurs délais de ces conventions de l'ONU déjà signées. La Serbie est également partie, par succession, au Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Elle n'a signé aucun accord bilatéral d'immunité.

### *2.2. Le système de protection constitutionnel*

10. La Constitution de la République de Serbie a été adoptée à la hâte par l'Assemblée nationale lors d'une session extraordinaire le 30 septembre 2006 et approuvée par référendum le mois suivant.

11. Le Commissaire rejoint les précédents avis d'experts du Conseil de l'Europe qui recommandaient de poursuivre l'amélioration des dispositions constitutionnelles, afin de les rendre conformes aux normes européennes. L'un des points particulièrement préoccupants est l'influence excessive des partis politiques sur les députés, largement critiquée dans des études nationales et internationales, et en particulier dans l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe<sup>3</sup> ainsi que dans les rapports d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE<sup>4</sup>. Les dispositions de la Constitution relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire et au statut du Procureur de la République doivent être modifiées pour garantir l'indépendance absolue de la profession vis-à-vis de toute ingérence du gouvernement. Il est toutefois extrêmement difficile d'introduire des amendements car la procédure correspondante est complexe et relativement rigide.

2.3. *Le ministère des droits de l'homme et des droits des minorités*

12. L'ancienne Agence pour les droits de l'homme et les droits des minorités a été élevée au rang de ministère par le nouveau gouvernement. Ce nouveau ministère est chargé de superviser et de coordonner les travaux d'autres ministères d'Etat dans le domaine des droits de l'homme et des droits des minorités.

13. Lors de son entretien avec le ministre, le Commissaire a insisté sur l'utilité d'une approche globale en matière de droits de l'homme, pour ne plus seulement faire face aux violations de ces droits, mais aussi les prévenir. Evoquant les bonnes pratiques en la matière dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, le Commissaire a présenté les avantages d'un plan d'action national pour les droits de l'homme. La Serbie dispose actuellement de plusieurs stratégies et plans d'action distincts portant sur des questions bien spécifiques. Le Commissaire a montré qu'il serait intéressant de recenser l'ensemble des stratégies et plans d'action actuellement en vigueur dans le domaine de droits de l'homme en vue de les refondre en un plan d'action national unique.

14. Le Commissaire a également préconisé de réunir les ONG nationales et internationales ainsi que les experts nationaux au sein d'un réseau consultatif sur le développement stratégique, de préférence par la mise en place d'un système de consultations régulières avec les ONG. Le ministère s'est déjà engagé sur cette voie en effectuant un recensement des ONG en Serbie et en préparant des lettres d'intention en vue de la création d'un tel réseau.

15. Le ministre a également fait part au Commissaire de son intention d'entreprendre une analyse des recommandations des différents organes de l'ONU afin de déterminer quelles sont les meilleures solutions pour les mettre en œuvre. Il est prévu d'associer les ONG et d'autres acteurs concernés à ce processus.

16. Dans le cadre d'un projet de campagne sur la tolérance, le ministère envisage de lancer un projet pilote de « Journée nationale de la tolérance et des droits de l'homme » et de promouvoir les droits de l'homme et l'éducation à la tolérance dans les écoles, en particulier dans l'enseignement secondaire. Il projette également d'intégrer l'éducation aux droits de l'homme dans les programmes scolaires dans les deux ans. Une formation des journalistes et des médias à l'éthique du journalisme et aux droits de l'homme est également prévue.

---

<sup>3</sup> Avis n°347 / 2005, Recommandations conjointes sur les lois sur les élections législatives, présidentielles et locales, et l'administration des élections en République de Serbie, CDL-AD(2006)013, Commission de Venise/BIDDH/OSCE, 23 mars 2006.

<sup>4</sup> Republic of Serbia Early Parliamentary Elections, Limited Election Observation Mission Final Report, BIDDH/OSCE, 11 mai 2008.

17. S'il a entrepris un certain nombre de projets conjoints avec d'autres ministères, le ministère des Droits de l'homme et des Droits des minorités est encore dans sa phase de développement : il faudra donc du temps avant de pouvoir évaluer les résultats de son travail.

#### 2.4. *Les institutions du Médiateur*

18. En Serbie, les institutions du Médiateur sont présentes au niveau de l'Etat, au niveau provincial et au niveau local.

#### Médiateur de l'Etat

19. Le Commissaire a rencontré le Médiateur de l'Etat, M. Saša Janković. Ce dernier a pour principale mission de contrôler le pouvoir exécutif, de protéger les droits de l'homme et de faire des propositions de lois et d'amendements à la législation en vigueur. Il est également habilité à engager des poursuites disciplinaires à l'encontre de fonctionnaires et à saisir les tribunaux. Pour l'instant, cette institution n'est pas totalement opérationnelle en termes d'effectifs et d'infrastructures. Le bureau emploie actuellement 33 personnes travaillant dans des bureaux provisoires répartis sur deux sites différents. Il devrait disposer à terme de nouveaux locaux permettant d'accueillir jusqu'à 70 agents. Il est également prévu d'ouvrir des bureaux d'étude - de recherche (d'information) dans plusieurs régions de la Serbie, et notamment dans le sud du pays.
20. Cette institution reçoit un nombre important de recours et de demandes d'assistance de citoyens de tout le pays. (Elle se focalise) actuellement sur la collecte de données relatives aux violations des droits de l'homme, et en particulier sur les cas de discrimination et d'atteintes aux droits des minorités. Elle entretient de bonnes relations avec le Parlement ; son premier rapport annuel a été examiné au Parlement cette année.
21. Le Commissaire se félicite de la récente élection par le Parlement de quatre médiateurs adjoints au niveau national, au terme d'une longue attente. Ces adjoints s'occupent respectivement des minorités nationales, de la privation de libertés, des droits de l'enfant, de l'égalité entre les sexes et des personnes handicapées. Le Médiateur envisage de proposer un amendement à la « Loi sur le protecteur des citoyens » afin qu'il y ait deux adjoints, chargés pour l'un de l'égalité entre les sexes et pour l'autre des droits des personnes handicapées.
22. Un projet de loi visant à créer un médiateur pour les droits de l'enfant doit être examiné au Parlement. Le Commissaire rejoint l'avis de M. Janković selon lequel la création d'une autre institution n'est pas nécessaire pour l'instant et entraînerait un risque de confusion. Il recommande d'intégrer les droits de l'enfant dans la structure actuelle, puis d'évaluer les avantages et inconvénients du système en vigueur avant d'entreprendre un quelconque changement structurel.
23. Le Commissaire se fait l'écho des préoccupations de la Commission de Venise concernant l'absence de protection du Médiateur contre une révocation injustifiée par le Parlement avant la fin de son mandat<sup>5</sup>. Il serait possible d'améliorer encore la « Loi sur le protecteur des citoyens », notamment en ce qui concerne les critères de sélection des médiateurs, les procédures trop rigides, quasi-judiciaires, requises pour le dépôt d'une plainte, et les dispositions relatives à l'élection du médiateur par le Parlement<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> CDL-AD(2007)004, p.13

<sup>6</sup> Il est fait référence ici aux recommandations figurant dans l'avis conjoint de la Commission de Venise et du Commissaire aux droits de l'homme, CDL-AD(2004)041, Avis 318/2004 du 6 décembre 2004

### Médiateur régional

24. La loi sur l'autonomie locale prévoit la création d'institutions de médiateur au niveau municipal et provincial. La coopération entre les trois niveaux semble satisfaisante. Dans les affaires concernant la législation locale ou régionale adoptée en vertu de la loi fédérale, l'institution de l'Etat donne la priorité aux institutions locales et régionales.
25. Le Commissaire a rencontré le Médiateur de la province de Voïvodine, M. Petar Teofilović. Elu en 2003 pour un mandat de six ans, il est chargé de superviser et de contrôler le fonctionnement des organes provinciaux. Il a cinq adjoints, dont un pour les droits de l'enfant, un pour l'égalité entre les sexes et un pour les minorités nationales, les deux autres s'occupant de questions générales. L'institution emploie actuellement 18 personnes, les adjoints compris, pour un maximum prévu par la loi de 34 agents. Le Médiateur provincial présente son rapport annuel à l'Assemblée régionale pour examen, mais cette procédure n'est codifiée dans aucun règlement. Le Médiateur est d'avis qu'une modification du cadre juridique serait nécessaire pour y inscrire cette obligation. Il souhaiterait également que le Parlement prenne davantage au sérieux l'examen de son rapport annuel, avec des réponses écrites, par exemple.
26. La plupart des plaintes qu'il reçoit concernent l'urbanisation, l'architecture, les caisses de retraite et les questions environnementales. D'autres ont trait à l'égalité entre les sexes, à la discrimination sur le lieu de travail et à la violence domestique. Il est également saisi de plaintes concernant l'issue de procédures de divorce et les droits de garde. Des questions relatives aux droits des minorités lui sont également posées, telles que le droit d'une personne d'écrire son patronyme avec son propre alphabet. Le Médiateur a insisté sur la nécessité d'organiser davantage de formations aux droits de l'homme pour le corps judiciaire et les fonctionnaires de l'Etat.
27. La coopération entre le Médiateur régional et le gouvernement s'est améliorée et ses recommandations sont de plus en plus suivies. Son bureau fait partie d'un réseau d'institutions de médiateurs pour les enfants en Europe du Sud-Est. Les activités de sensibilisation représentent une partie importante de son travail, les citoyens étant dans l'ensemble encore mal informés de leurs droits.

### Médiateurs municipaux

28. Outre le Médiateur de l'Etat et le Médiateur de la province de Voïvodine, il y a des médiateurs locaux dans 11 municipalités (dont Belgrade). La coopération entre ces derniers et le Médiateur régional est satisfaisante.
- 2.5. *Société civile, ONG et défenseurs des droits de l'homme*
29. La société civile serbe, très dynamique et active, compte un nombre important d'ONG reconnues, issues du mouvement contre la guerre dans les années 1990. Elles sont toutefois nombreuses à reprocher au gouvernement de ne pas les considérer comme des partenaires, mais plutôt comme des fauteurs de troubles ou des extrémistes. De manière générale, les dispositions constitutionnelles respectent les droits et responsabilités garantis par la Déclaration des Nations Unies relative aux défenseurs des droits de l'homme<sup>7</sup>. En revanche, le cadre juridique régissant la liberté d'association semble dépassé. Un projet de loi sur les associations, approuvé par le gouvernement le 17 juillet 2008, a été retiré de la procédure parlementaire le 17 décembre 2008. Un nouveau projet de loi est en cours de préparation.

---

<sup>7</sup> Résolution 53/144 de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

30. L'adoption de la loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public s'est accompagnée de la création du bureau du Commissaire pour le libre accès à l'information, établissant un cadre pour l'amélioration de l'accès à l'information des ONG et des défenseurs des droits de l'homme. Cela dit, les recommandations et décisions de ce Commissaire ne sont pas toujours respectées dans la pratique, en particulier dans les cas revêtant le plus d'intérêt pour le public, et la coopération avec certains organismes publics est plus que limitée. Il n'y a aucun mécanisme de contrôle de l'exécution de ses décisions ou de sanction des violations de la loi par les organes de l'Etat.
31. Il y a eu un certain nombre de cas graves de dénigrement des ONG dans les médias. Plusieurs organisations et défenseurs des droits de l'homme tels que le Comité d'Helsinki, le YUCOM et le Centre du droit humanitaire ont été la cible de graves attaques, en particulier après la Déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo<sup>8</sup> en février 2008 et la publication du rapport annuel du Comité d'Helsinki en octobre 2008. Les données personnelles d'un défenseur des droits de l'homme, y compris son adresse privée, ont été publiées dans les médias, accompagnées de commentaires vulgaires. Le silence des autorités face à ces attaques dans les médias et l'immobilisme des services de police et du ministère public ouvrent une brèche dangereuse, favorable à de tels actes.
32. Une lettre ouverte signée par d'importantes ONG internationales a été envoyée aux principales administrations serbes, dénonçant les actes répétés d'intimidation à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme. Il n'y a pas non plus eu d'avancées dans les enquêtes sur les assassinats de journalistes, dont certains remontent aux années 1990. Certains journalistes continuent de faire l'objet d'agressions et d'actes d'intimidation, voire de menaces physiques et de tentatives d'assassinat.
33. Le Commissaire est préoccupé par l'environnement hostile à l'égard des défenseurs des droits de l'homme qui travaillent dans certains domaines en particulier, tels que les droits des lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuels ou la question de la justice transitionnelle et des crimes de guerre. L'Initiative de la jeunesse pour les droits de l'homme a signalé 119 incidents concrets de violence politique, parmi lesquels 20 agressions sur des journalistes et 14 sur des militants d'ONG et leurs biens en moins d'un an, d'octobre 2006 à avril 2007<sup>9</sup>. Il semblerait également que le gouvernement favorise certaines ONG considérées comme « pro-gouvernementales ».
34. Le Commissaire recommande vivement aux autorités d'envoyer sans délai un message clair et sans équivoque des plus hautes instances politiques, condamnant toute attaque ou menace contre les défenseurs des droits de l'homme, en toutes circonstances. Il recommande également au Gouvernement serbe d'assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme menacés d'agressions. Il conviendrait de prendre davantage de mesures pour empêcher les discours racistes et les activités des organisations extrémistes. Le Commissaire exhorte les autorités à veiller à ce que les dispositions du Code pénal relatives aux crimes de haine soient dûment appliquées lors des poursuites et que les sanctions soient appropriées. La réaction du gouvernement face aux discours de haine émanant d'hommes politiques doit être ferme et immédiate, de tels propos étant inacceptables dans une démocratie.
35. Le Commissaire recommande au gouvernement de consulter davantage les organisations de droits de l'homme pour l'élaboration de stratégies et la prise de décisions. Il pourrait, à cette fin, établir un réseau de coopération avec le secteur des

<sup>8</sup> Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

<sup>9</sup> « *Political Violence in Serbia* », rapport de l'Initiative de la Jeunesse pour les droits de l'homme.

ONG pour permettre des échanges plus systématiques, de préférence par l'intermédiaire du nouveau ministère des droits de l'homme et des droits des minorités. La Serbie devrait également adopter sans délai une législation sur les associations de citoyens et les ONG qui soit conforme aux normes européennes applicables aux organisations à but non lucratif.

### III. Etat de droit

#### 3.1. Justice transitionnelle et réconciliation avec le passé

36. La loi de juillet 2003 sur l'organisation et les compétences des instances gouvernementales en matière de poursuites des auteurs de crimes de guerre a instauré une Chambre spéciale chargée des crimes de guerre au sein du Tribunal de district de Belgrade (WCC) et le Bureau du Procureur général de la République de Serbie chargé des crimes de guerre (OWCP). La compétence du WCC s'étend aux citoyens serbes soupçonnés d'avoir commis certains types de crimes sur l'ensemble du territoire de l'ex-Yougoslavie. Il est chargé des enquêtes et poursuites à l'encontre des auteurs des infractions pénales prévues à l'article 5 du Statut du TPIY. Les crimes de guerre, crimes de génocide et crimes contre l'humanité relèvent de la compétence de la Chambre. L'on peut se poser la question de savoir si les crimes contre l'humanité commis dans les années 1990 seront traités comme tels car, contrairement aux crimes de guerre ou crimes de génocide, ils n'existaient pas en tant que catégorie distincte dans la législation interne en vigueur à l'époque. Il existe un quasi-consensus au sein de la communauté judiciaire serbe selon lequel le principe *nullum crimen sine lege* empêche toutes poursuites fondées sur ce chef.
37. Le WCC a accompli des progrès satisfaisants depuis sa création en 2003, après une décennie de guerre dans l'ex-Yougoslavie. Toutefois, la Cour suprême continue d'annuler de nombreux verdicts de crime de guerre et de demander à ce que les affaires soient rejugées. Les pressions qui seraient exercées sur le ministère public, les avocats et les ONG travaillant avec les victimes sont également source d'inquiétude.
38. A ce jour, la Serbie, comme la plupart des autres pays de l'ex-Yougoslavie, s'est préoccupée quasi exclusivement de l'exercice de poursuites pénales pour crimes de guerre. Si quelques personnes ont pu être traduites en justice lors de procès pour crime de guerre devant les tribunaux nationaux et le Tribunal de la Haye, le volume limité d'affaires pouvant être traitées par ces juridictions chaque année ne permet pas d'obtenir une vision précise des crimes commis.
39. Il n'y a pas de processus efficaces de justice transitionnelle comme la recherche systématique de la vérité, le dédommagement des victimes ou la réalisation d'enquêtes sur les fonctionnaires susceptibles d'avoir été mêlés aux crimes du passé. D'après certains interlocuteurs du Commissaire, les institutions de l'Etat auraient tendance à minorer le rôle de la Serbie dans le conflit. Le rôle des services secrets dans l'aide aux fugitifs recherchés par le TPIY doit encore être examiné. De manière générale, les médias ne font pas véritablement d'efforts pour contribuer sérieusement au processus de (réconciliation) (reconnaissance du) avec le passé. Les journalistes qui tentent d'écrire des articles sur cette question sont souvent qualifiés de traîtres.
40. D'après les listes du CICR, la République de Serbie est encore à la recherche de 1 950 personnes disparues suite au conflit du Kosovo<sup>10</sup> et 1 303 personnes disparues suite aux conflits armés sur le territoire de l'ex-République fédérale socialiste de

<sup>10</sup> Personnes de nationalité serbe, albanaise ou autre.

Yougoslavie (RFSY)<sup>11</sup>. Les autorités serbes soulignent que toutes les tombes individuelles et collectives de Serbie ont été examinées et que tous les corps exhumés et identifiés ont été rapatriés. Depuis 2001, un total de 1 205 corps ont été exhumés et autopsiés<sup>12</sup>. Selon les autorités, la République de Serbie est résolue à déterminer ce qu'il est advenu des personnes disparues, quelle que soit leur nationalité ou leur religion. Cet engagement a conduit à la découverte de trois fosses communes à Batajnica, Perućac et Petrovo Selo, d'où ont été exhumés les cadavres de 800 personnes d'origine albanaise.

41. Outre la poursuite et le renforcement des efforts visant à coopérer avec le TPIY, le Commissaire recommande au gouvernement d'adopter une stratégie d'Etat, en collaboration active avec les ONG spécialisées dans ce domaine, pour que la vérité sur le conflit dans la région soit dévoilée et acceptée.

### 3.2. *Indépendance du pouvoir judiciaire*

42. La réforme du pouvoir judiciaire est régie par la Stratégie nationale de réforme judiciaire de 2006. Celle-ci définit les priorités et objectifs pour la période 2006-2011. La Commission de Venise s'est félicitée de l'existence de dispositions positives dans les lois qu'elle a examinées, mais a estimé que, dans l'ensemble, elles tendaient à affaiblir l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>13</sup>. Le Rapport 2008 de l'UE sur l'évolution de la situation en Serbie a conclu que de manière générale, il n'y avait eu que peu d'avancées dans le processus de réforme judiciaire<sup>14</sup>. Un ensemble de lois de réforme ont été adoptées par le Parlement en octobre et décembre 2008<sup>15</sup>.

43. La corruption de l'appareil judiciaire est largement ressentie par l'opinion publique. Les juges eux-mêmes dénoncent les pressions exercées par le monde de la politique et des affaires. En vertu de l'article 147 de la Constitution, les juges sont élus par l'Assemblée nationale. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a critiqué cette pratique dans son avis sur la Constitution de Serbie<sup>16</sup>, l'intervention du Parlement risquant d'entraîner une politisation des nominations. Le Commissaire se range à l'avis de la Commission de Venise qui propose que les juges soient nommés par le Président sur la base de propositions soumises par le Haut Conseil judiciaire.

44. Un autre point susceptible de poser problème est la renomination prévue de tous les juges. La loi constitutionnelle sur l'application de la Constitution prévoit qu'il faudra renommer l'ensemble des juges et présidents de tribunaux (hormis la Cour suprême) au plus tard un an après la constitution du Haut Conseil judiciaire<sup>17</sup>. Cette procédure n'a toutefois pas encore été engagée. D'après le ministre de la Justice, le ministère a passé les dix-huit derniers mois à réaliser une évaluation de chaque juge, portant notamment sur le nombre d'affaires traitées et la qualité des jugements prononcés. Le Commissaire est d'avis que la procédure de renomination doit reposer sur des critères clairs et transparents, et garantir un droit de recours à la personne concernée.

<sup>11</sup> 1 200 personnes disparues suite au conflit armé en Croatie et 103 personnes disparues suite au conflit en Bosnie-Herzégovine.

<sup>12</sup> Sur les 1 205 corps exhumés, 764 ont été identifiés et transférés à la MINUK, 88 à la République de Croatie, 123 aux commissions compétentes de Bosnie-Herzégovine et 13 à des familles en Serbie.

<sup>13</sup> CDL-AD(2008)007, Strasbourg, 19 mars 2008.

<sup>14</sup> Serbia 2008 Progress Report [COM(2008)674].

<sup>15</sup> La loi portant création de l'agence anti-corruption, les amendements à la loi sur le financement des partis politiques, les lois sur l'organisation des tribunaux, du ministère public et du Conseil national des procureurs, les amendements à la loi sur les infractions mineures, la loi sur les juges et la loi sur le Haut Conseil judiciaire ainsi que la loi sur les sièges et la compétence territoriale des tribunaux et du ministère public.

<sup>16</sup> CDL-AD(2007)004, Strasbourg, 19 mars 2008.

<sup>17</sup> Lui-même élu dans les 90 jours après l'entrée en vigueur des lois d'harmonisation.

45. Le Haut Conseil judiciaire est établi par l'article 153 de la Constitution. Dans son avis<sup>18</sup>, la Commission de Venise a affirmé que sa composition était inappropriée car tous ses membres sont élus, directement ou indirectement, par l'Assemblée nationale. Il y a donc un risque de politisation du processus de nomination. Le projet de loi sur le Haut Conseil judiciaire de la République de Serbie vise à résoudre ce problème. Cela dit, si la procédure modifiée réduit au maximum l'influence des partis politiques sur le processus électoral, elle n'élimine pas complètement le risque de politisation. La Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) considère que la Constitution devrait être modifiée, faisant suite à la recommandation de 2006 de la Commission de Venise<sup>19</sup>. Le Commissaire partage leur avis selon lequel un Haut Conseil judiciaire, totalement dépendant du Parlement, n'est pas un organe apte à conduire la procédure de renomination des juges de manière équitable, impartiale et transparente.
46. Au cours des échanges de vues avec le Commissaire, le ministre de la Justice a également évoqué le problème des sanctions pénales prononcées par certains juges, qui se trouvent à la limite, voire au-dessous du minimum légal. D'après les statistiques relatives à la justice pénale, les juges ont tendance à appliquer la peine la plus basse sur l'échelle, trouvant souvent des circonstances atténuantes pour en réduire la durée. Le Commissaire encourage les autorités à améliorer la formation des juges pénaux sur la politique pénale.

### 3.3. *Durée excessive des procédures civiles et pénales*

47. La durée excessive des procédures civiles et pénales, combinée aux difficultés à faire exécuter les jugements définitifs, ont sapé la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. La Constitution serbe prévoit le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable (article 32) et la loi de procédure civile de 2005 dispose que les tribunaux doivent se prononcer dans un délai raisonnable sur toutes les demandes formulées par les parties (article 10). D'après de nombreux interlocuteurs du Commissaire, y compris au niveau de l'Etat, la durée excessive des procédures judiciaires est un problème systémique en Serbie. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu plusieurs arrêts concluant à une violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et un certain nombre d'affaires portant sur la durée excessive des procédures sont en instance devant la Cour. Sur les 16 affaires de la Cour de Strasbourg dont l'exécution fait actuellement l'objet d'un contrôle par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, neuf concernent la durée excessive des procédures civiles.
48. Le Commissaire est particulièrement préoccupé par les affaires liées à la durée excessive des procédures de divorce et de garde<sup>20</sup>. Il importe que les dossiers relevant du droit de la famille soient traités rapidement, dans l'intérêt supérieur de l'enfant.
49. La loi sur la Cour constitutionnelle a introduit une possibilité de recours interne en cas de longueur excessive des procédures judiciaires et autres procédures devant un organe exerçant des pouvoirs publics, au moyen d'un recours constitutionnel. Les citoyens peuvent donc saisir la Cour constitutionnelle en cas de non-respect de leur droit à un procès équitable dans un délai raisonnable. Si la Cour constitutionnelle conclut à une violation de ce droit, elle renvoie l'affaire devant la Commission de dédommagement qui peut accorder une réparation. Cette commission doit rendre sa décision dans un délai de 30 jours, au-delà duquel le requérant a la possibilité de déposer une demande d'indemnisation devant un tribunal. En mars 2008, les membres de la Commission de

<sup>18</sup> 405/2006

<sup>19</sup> Respects des obligations et engagements de la Serbie, Rapport de l'APCE du 15 septembre 2008, doc. 11701.

<sup>20</sup> Voir l'arrêt V.A.M c. Serbie (requête n°39177/05, arrêt du 13/03/07, définitif le 13/06/06), ainsi que les affaires Tomić c. Serbie (requête n°25959/06) et Jevremović (requête n°3150/05).

dédommagement ont été nommés par le ministre de la Justice, et son règlement a été adopté (Journal officiel, n°27/08).

50. De mai à octobre 2008, la Cour constitutionnelle a examiné 188 recours constitutionnels<sup>21</sup>. Ces chiffres montrent la détermination de la Cour à mettre en place des moyens de recours efficaces dans le système juridique interne. S'il est vrai que la période ci-dessus est trop courte pour tirer des conclusions sur les performances et l'efficacité de la Cour constitutionnelle, le Commissaire se demande si les voies de recours qu'elle offre peuvent être considérées comme effectives au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, compte tenu de l'arriéré judiciaire et des problèmes de ressources, de personnel et d'expertise qu'elle rencontre pour le traitement des requêtes individuelles<sup>22</sup>. Partant, le Commissaire souhaite attirer l'attention des autorités serbes sur la Recommandation Rec (2004)6 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'amélioration des recours internes, ainsi que sur les mesures adoptées en la matière par d'autres pays tels que la Pologne, la République slovaque, la Croatie et la Slovénie<sup>23</sup>. Il les encourage à introduire dans le droit interne une voie de recours civile contre la durée excessive des procédures.
51. Le ministre de la Justice a elle-même qualifié la durée excessive des procédures pénales de problème majeur nécessitant une solution. Le ministère a procédé à un état des lieux pour déterminer l'étendue du problème et classer les travaux futurs par ordre de priorité. D'après le ministre, la durée excessive des procédures pénales a entraîné une prescription dans 4 700 affaires pénales au cours des 5 dernières années et demi. Si la durée de ces procédures est justifiée dans certains cas, elle ne l'est pas dans bien d'autres. La durée moyenne de la procédure pénale est de 5 ans. Le ministre a reconnu que cette question revêtait une importance particulière dans les affaires impliquant de jeunes délinquants.
52. Le Commissaire recommande aux autorités de prendre un certain nombre de mesures pour faciliter l'accélération des procédures civiles et pénales, et notamment des mesures organisationnelles telles que l'extension et/ou la rénovation des bâtiments des tribunaux, l'informatisation des tribunaux, l'augmentation des postes de juge et de greffier, la formation, l'amélioration de la gestion et l'augmentation du budget des tribunaux. Les autorités devraient également envisager un recours à la médiation, méthode efficace de résolution alternative des litiges en matière civile. En ce qui concerne les litiges relevant du droit de la famille, le Commissaire propose la création de tribunaux spécialisés pour les familles qui traiteraient exclusivement de ces questions.
- 3.4. *Non-exécution des jugements*
53. La non-exécution des décisions de justice est un autre problème qui nuit au bon fonctionnement du système judiciaire serbe. Le Comité des Ministres supervise actuellement l'exécution de quatre affaires portant sur la durée excessive des procédures d'exécution et la non-exécution des jugements définitifs. Ce problème concerne des litiges commerciaux, ainsi que des affaires de divorce et de garde d'enfant.
54. Le Commissaire fait observer que l'exécution rapide des décisions de justice définitives est essentielle au bon fonctionnement d'un système judiciaire qui entend faire respecter la primauté du droit. La non-exécution des décisions de justice dans des affaires relevant du droit de la famille peut avoir de lourdes conséquences pour tous les membres de la

<sup>21</sup> La Cour a retenu une plainte, en a rejeté 8 et en a classé 179.

<sup>22</sup> Voir l'affaire récemment communiquée de Snežana MILOŠEVIĆ c. Serbie (requête n°36166/08)

<sup>23</sup> Voir Kudła c. Pologne (Résolution intérimaire ResDH(2007)28, Jóri c. République slovaque (Résolution finale ResDH(2005)67, Horvat c. Croatie (Résolution finale ResDH(2005)60 et Lukenda c. Slovénie (992<sup>e</sup> réunion, avril 2007).

famille impliqués. Le Commissaire invite les autorités serbes à améliorer les dispositions légales relatives à la rapidité des procédures d'exécution, en particulier dans le domaine du droit de la famille. Il conviendrait également de renforcer l'aide apportée par la police aux huissiers de justice dans les procédures d'exécution.

### 3.5. *La Cour constitutionnelle*

55. La loi sur la Cour constitutionnelle a été adoptée le 23 novembre 2007. La Cour est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> avril 2008, mais avec un nombre réduit de juges. Dix juges de la nouvelle Cour constitutionnelle ont été élus en décembre 2007, cinq par l'Assemblée nationale à partir d'une liste présentée par le Président, et cinq nommés directement par ce dernier. Les cinq juges restants devront être nommés par la Cour suprême de cassation. Cela étant, l'élection définitive de ces juges se fera certainement attendre, bien que les lois portant entre autres création de ladite Cour ont été adoptées en décembre 2008.
56. La Cour constitutionnelle a maintenant trois grandes fonctions. Tout d'abord, elle examine la constitutionnalité des lois et autres réglementations. Il s'agit d'une fonction que la Cour (dans ses diverses formes) exerce depuis 1963. D'après la présidente de la Cour, certaines lois ne sont toujours pas conformes à la Constitution. De mai à octobre 2008, la Cour a résolu 251 affaires portant sur la constitutionnalité des lois et réglementations. Ensuite, depuis 2006, tous les citoyens ont la possibilité de saisir la Cour pour protéger leurs droits lorsque ceux-ci n'ont pas été respectés par l'administration ou d'autres organismes publics. Enfin, les citoyens peuvent saisir la Cour constitutionnelle en cas de non-respect de leur droit à un procès équitable dans un délai raisonnable. Si la Cour constitutionnelle conclut à une violation de ce droit, elle renvoie l'affaire devant la Commission de dédommagement. L'un des objectifs de la Cour est de réduire le nombre d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme pour durée excessive des procédures judiciaires.
57. La Cour doit faire face à un arriéré judiciaire hérité de son prédécesseur, qui représente 1 074 affaires en plus des 1 087 nouveaux dossiers reçus. Depuis sa première audience en avril 2008, la Cour a rendu une décision dans 439 affaires, dont 188 étaient des recours constitutionnels et 251 des demandes d'examen de la constitutionnalité ou de la légalité de textes de loi généraux. La Cour devra recruter du personnel au sein de son greffe pour rattraper son retard. Elle a publié une offre d'emploi pour des postes de juristes, mais le recrutement n'est pas aisé car les niveaux de rémunération sont faibles en comparaison avec le secteur privé. Il se pose également un problème quant au statut légal des juges. En effet, certains juges sont employés de manière permanente, tandis que d'autres restent employés par leurs universités respectives. La rémunération des premiers est déterminée par la loi sur les fonctionnaires, alors que les seconds sont rémunérés pour le travail qu'ils effectuent en tant que juges de la Cour constitutionnelle. De l'avis de la présidente de la Cour, la fonction judiciaire doit avoir la priorité, et cela n'est pas possible si un juge dispose d'un contrat permanent ailleurs.
58. Une autre question dont il faudra se préoccuper est celle de la formation interne. Le personnel du greffe de la Cour a été formé à l'examen de la constitutionnalité des lois, plutôt qu'au traitement des recours constitutionnels. Il devra donc bénéficier d'une formation complémentaire. La modernisation du système de la Cour constitutionnelle est également une priorité, et notamment la formation du personnel à l'informatique.
59. Le Commissaire recommande aux autorités serbes d'attribuer des ressources suffisantes pour augmenter le nombre de juristes au sein du greffe de la Cour constitutionnelle et de veiller à ce que le statut juridique des juges de la Cour constitutionnelle soit clarifié de manière à ce qu'aucun juge ne soit employé à temps plein en tant que professeur d'université.

### 3.6. Corruption

60. Bien que la lutte contre la corruption soit une priorité pour tous les Gouvernements serbes depuis 2002, ce phénomène reste répandu et représente toujours un grave problème. La perception de la corruption dans le secteur public et privé ébranle profondément la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement des institutions de l'Etat et les processus de décision politiques. Elle porte également atteinte au développement et à la mise en œuvre des projets de réforme et affaiblit l'investissement étranger.
61. Des mesures positives ont été prises par le passé, principalement axées sur le développement stratégique, l'élaboration de lois et le renforcement des institutions, mais elles étaient soit mal conçues, soit incomplètes. La Stratégie nationale anti-corruption a été rédigée en 2005, mais son plan d'action complémentaire de 2006 n'indique pas clairement quels sont les délais à respecter pour sa mise en œuvre et l'adoption de mesures concrètes, et ne définit pas les ressources humaines et financières nécessaires. Un ensemble de lois régissant la lutte contre la corruption ont été adoptées entre 2002 et 2006 pour améliorer le cadre législatif en matière de lutte contre la corruption, mais elles doivent encore être perfectionnées<sup>24</sup>.
62. La réponse institutionnelle a été la création du Conseil anti-corruption en 2001. Cet organe consultatif est chargé d'aider le gouvernement dans la mise en œuvre des politiques anti-corruption, mais il n'a pas de pouvoirs exécutifs ou normatifs. La présidente du Conseil a confirmé les efforts déployés en vue de la réforme du droit, mais a dénoncé l'absence d'institutions fortes et d'application systématique des dispositions anti-corruption. Les trois problèmes fondamentaux mis en évidence par le Conseil sont le caractère ambigu du droit, la faiblesse des institutions et l'instrumentalisation des lois par le monde des affaires et le monde politique à des fins de vengeance personnelle à l'égard des opposants. La pauvreté et le processus difficile de transition économique et politique constituent un terrain propice à la corruption. Les partis politiques contrôlent tous les secteurs de la vie politique et de la prise de décisions. Les (garde-fous) contrepoids prévus par la constitution restent sans effets car de manière générale, les pouvoirs judiciaire et législatif manquent d'efficacité et n'exercent pas leurs fonctions de contrôle (suivi). De l'avis de la présidente du Conseil, une révision de la loi électorale et de la loi sur le financement des partis politiques, ainsi que la mise en place d'un budget indépendant pour le pouvoir judiciaire, sont les principaux moyens de redresser la situation.
63. La nouvelle loi sur l'agence de lutte contre la corruption a été adoptée par le Parlement en décembre 2008. L'agence y est définie comme un organe gouvernemental autonome et indépendant<sup>25</sup> ; ses travaux devraient débuter en janvier 2010. Entre autres missions et responsabilités, elle sera chargée de superviser la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action contre la corruption. Elle sera également dotée de fonctions normatives et rédigera des avis juridiques, afin d'anticiper les risques de corruption dans les nouveaux projets de loi. Un service de lutte contre la corruption a également été établi au sein du ministère public pour améliorer l'efficacité des enquêtes et des poursuites pour corruption.

<sup>24</sup> Il est question ici de la nouvelle loi sur le financement des partis politiques, qui prévoit des mesures peu contraignantes en matière de supervision et de contrôle, de la nouvelle loi sur la prévention des conflits d'intérêt, qui ne s'applique pas à l'ensemble des fonctionnaires et fixe des sanctions plutôt limitées, du rôle insuffisant de l'agence des marchés publics et des possibilités d'amélioration du droit substantiel et procédural en matière pénale, conformément aux recommandations des experts du Conseil de l'Europe.

<sup>25</sup> Art. 3(1) de la loi sur l'agence de lutte contre la corruption.

64. La mise en œuvre de la loi de 2004 sur l'accès aux informations d'intérêt public continue d'être lente ; l'accès à ces informations est encore souvent refusé dans la pratique, en particulier lorsqu'il s'agit de questions fondamentales d'intérêt public. Dans son rapport de mars 2008, le Commissaire pour le libre accès à l'information a noté un respect accru, mais encore insuffisant, de ses recommandations. Lors d'échanges de vues avec le Commissaire, de nombreuses ONG ont dénoncé le fait que leurs demandes d'information auprès des acteurs du gouvernement restaient souvent sans réponse.
65. Il conviendrait de créer une structure qui soit pleinement opérationnelle pour renforcer la lutte contre la corruption et assurer une meilleure coordination entre les différents mécanismes et politiques anti-corruption. Les procédures de nomination des juges et procureurs doivent être plus transparentes et libres de toute influence politique, afin de commencer à rétablir la confiance du public dans le pouvoir judiciaire et le ministère public. Des mécanismes efficaces de suivi de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action anti-corruption doivent également être mis en place.

#### **IV. Police**

##### *4.1. Mauvais traitements par la police*

66. Diverses sources font état d'un recul des mauvais traitements par la police en Serbie depuis la visite du Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe (CPT) en 2004. S'il apparaît maintenant que les allégations de violence policière sont l'exception plutôt que la règle, cette violence n'a pas encore été totalement éradiquée. Les ONG et représentants de la communauté judiciaire ont expliqué que de nombreuses personnes ne signalent pas les incidents de violence par crainte de représailles de la police.
67. Un certain nombre de récits inquiétants ont été portés à la connaissance du Commissaire concernant la *Gendarmerie*, unité de police paramilitaire spéciale, et son implication dans des interventions musclées. Au cours de sa visite dans le sud du pays, la délégation du Commissaire a pu voir un convoi de véhicules de la *Gendarmerie* en patrouille commune avec l'armée. Plusieurs interlocuteurs ont constaté avec préoccupation que leur simple présence intimidait la population locale. En outre, l'organisation de patrouilles communes avec l'armée risque de brouiller les frontières entre les responsabilités et fonctions de ces deux forces.

##### *4.2. Formation de la police*

68. Des initiatives sont en cours pour améliorer la formation initiale et continue des représentants des forces de l'ordre. La délégation du Commissaire a visité le nouveau centre de formation de la police à Preševo. L'OSCE a travaillé activement avec les autorités serbes sur la formation des recrues de la police. Les cadets de la police sont recrutés à la fin de l'enseignement secondaire. Plus de 4 000 candidatures ont été reçues l'an passé ; ces chiffres sont encourageants compte tenu des difficultés de recrutement par le passé, notamment dues au faible niveau de rémunération des policiers, inférieur à celui d'autres employés du secteur public avec 400 euros par mois environ. Le Commissaire soutient les efforts des autorités serbes visant à améliorer la procédure de recrutement. L'existence de forces de police bien formées qui rejettent catégoriquement la violence policière est la meilleure garantie possible contre de mauvais traitements, et une rémunération adéquate des policiers contribue à réduire le risque de corruption.
69. Afin de rapprocher la police des populations locales et de restaurer la confiance du public dans la police, une stratégie pour une police de proximité a été développée avec l'aide de

l'OSCE, de l'Ambassade britannique, du ministère de la Justice norvégien et les autorités de police suisses.

70. Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, le pourcentage de minorités nationales au sein des unités de police est d'environ 2,6%. Le Commissaire encourage les autorités à redoubler d'efforts pour augmenter la participation des minorités, et notamment la population rom, dans la police. Il soutient les initiatives des autorités pour veiller à l'existence d'une force de police multiethnique dans le sud de la Serbie.
- 4.3. *Obligations de rendre compte de la police*
71. Au sein du ministère de l'Intérieur, les plaintes pour mauvaise conduite de la police sont traitées par le secteur de contrôle interne, qui a été créé en 2003 en tant que service de la Direction générale de la police. La nouvelle loi sur la police de 2005 en a fait un service distinct au sein du ministère. Le secteur veille à la légalité des opérations de police et au respect des droits de l'homme par la police. Il intervient à la suite de plaintes déposées par des citoyens, des ONG et le Médiateur, ou de sa propre initiative. Son objectif est de rétablir la confiance entre la population et la police.
72. Le secteur rend directement compte au ministre de l'Intérieur ; il est composé d'une direction dotée de trois services pour les opérations criminelles, les plaintes, et la coordination des quatre centres régionaux. Un de ses bureaux identifie les points qui posent problème et fait des propositions d'amélioration. Le Commissaire a rencontré le ministre adjoint responsable du secteur.
73. Les comportements répréhensibles de la police sont examinés par des commissions spéciales établies dans chacune des 27 régions de la République. Ces commissions sont formées de trois membres – un policier, un représentant du secteur de contrôle interne et un citoyen local. La nouvelle loi sur la police autorise les policiers à déposer une plainte pour mauvaise conduite à l'encontre de leurs collègues.
74. Le chef du secteur a informé le Commissaire que le secteur a reçu 2500 à 3000 plaintes par an depuis sa création, avec une diminution de 11% du nombre de plaintes déposées en 2008 par rapport à 2007. De 2003 à 2007, le secteur a ouvert 150 enquêtes officielles contre des policiers, contre 350 pour la seule année 2008. Le Commissaire est d'avis que l'efficacité du mécanisme de plaintes contre la police ne peut encore être évaluée car il n'en est qu'à ses débuts.
75. La délégation du Commissaire a visité la direction de la police dite « de la rue du 29 novembre » à Belgrade, où sont examinées les plaintes contre la police au niveau local. Depuis début janvier 2008, 20 plaintes ont été déposées directement dans ce bureau de police, parmi lesquelles trois ont été jugées fondées et dix non fondées, les sept autres étant en cours d'examen. Dix-sept cas de dommages corporels résultant d'une intervention de la police ont été enregistrés au cours de la période mentionnée. Dix d'entre eux ont donné lieu à des poursuites disciplinaires et quatre à des poursuites pénales. D'après le chef du service d'enquêtes criminelles, il n'y a pas de problèmes de violence policière en Serbie.
76. Le Commissaire se félicite de la mise en place du nouveau mécanisme de plaintes contre la police en Serbie. Il insiste sur le rôle fondamental de la police pour la protection des droits de l'homme, ainsi que sur la nécessité de mener des enquêtes indépendantes, transparentes et efficaces sur toutes les allégations de comportements répréhensibles de la police. Le Commissaire continuera à suivre l'évolution de ce mécanisme.

## V. Lieux de détention

### 5.1. Prisons

77. En 2001, une évaluation conjointe du Conseil de l'Europe et de l'OSCE sur le système pénitentiaire serbe avait mis en évidence des problèmes majeurs tels que l'absence de programmes de formation du personnel pénitentiaire, la surpopulation carcérale, les mauvaises conditions matérielles ainsi que le traitement des détenus. Depuis, le gouvernement a fait des efforts (considérables) significatifs pour remédier à ces insuffisances et améliorer le système pénitentiaire.
78. La Stratégie de réforme pénale a été adoptée en 2004. Le gouvernement a entrepris d'améliorer les conditions de détention pour les rendre conformes aux normes du Conseil de l'Europe, en prêtant une attention particulière à la situation des groupes vulnérables tels que les jeunes délinquants. Il s'est également fixé comme priorité de réduire la surpopulation carcérale, d'améliorer les conditions matérielles et de mettre en place une formation initiale et continue pour le personnel pénitentiaire. Le Conseil de l'Europe a apporté son soutien à la mise en œuvre de cette stratégie, notamment pour le développement d'un mécanisme de recours et d'inspection, l'adoption d'une stratégie globale multidisciplinaire pour les jeunes délinquants et la promotion de sanctions alternatives. Une procédure novatrice d'évaluation des risques pour les anciens et nouveaux détenus est également en cours d'élaboration.
79. La loi relative à l'exécution des sanctions pénales prévoit des contrôles internes ainsi que la possibilité d'un suivi externe. Les contrôles internes ne sont pas effectués de manière systématique et régulière, principalement en raison d'un manque d'effectifs au sein du service du contrôle interne de l'administration pénitentiaire centrale. Le bureau du médiateur n'étant pas opérationnel et la Commission parlementaire pour le contrôle des prisons n'ayant pas encore été établie, il n'y a quasiment pas eu de contrôle interne des lieux de détention. L'absence de contrôle efficace conduit à des pratiques fragmentaires et incohérentes dans le secteur pénitentiaire, chaque prison appliquant la législation selon ses propres critères, ce qui fait que les mêmes catégories de détenus sont soumises à des régimes différents en fonction de l'établissement dans lequel elles sont placées, plutôt que sur la base d'une évaluation objective.
80. La délégation du Commissaire a visité la prison de Požarevac Zabela, composée de deux unités distinctes, l'une pour les détenus condamnés et l'autre pour ceux placés en détention provisoire. Elle a une capacité de 1000 places mais accueille actuellement 1223 détenus. Si cette situation représente encore une surpopulation de près de 25%, le Commissaire reconnaît que des améliorations ont été apportées ces dernières années pour la réduire. Les bâtiments principaux de la prison accueillent des détenus en régime ouvert, semi-ouvert et fermé. En régime ouvert, les infrastructures se composent de grandes pièces collectives de 15 détenus ou plus. Au moment de la visite, près de 900 personnes étaient détenues en régime fermé. Les bâtiments et jardins étaient bien entretenus. La cuisine, récemment rénovée, était dans un état satisfaisant. Le Commissaire encourage les autorités serbes à abandonner la pratique consistant à placer de grands nombres de personnes en détention dans des pièces collectives, celles-ci ne leur laissant aucune intimité.
81. L'hôpital employait un médecin à temps plein, un médecin spécialiste et deux dentistes. Deux généralistes détachés de l'hôpital local rendaient visite aux détenus chaque après-midi. Le directeur adjoint a confirmé qu'il était difficile de recruter du personnel pénitentiaire, et en particulier du personnel médical.

82. D'après le directeur adjoint, près de 60% de la population carcérale est composée de toxicomanes ou de consommateurs. L'administration pénitentiaire lutte contre l'introduction illégale de drogues au sein de la prison, sans succès véritable. Dans le cadre d'un programme de réduction des risques, les toxicomanes peuvent bénéficier, sur décision de justice, d'un traitement à base de méthadone. Le Commissaire recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour assurer le traitement et la réadaptation de tous les détenus consommateurs de drogues, en étroite collaboration avec les agents du ministère de la Santé.
83. Une nouvelle aile distincte pour les criminels de guerre et la criminalité organisée a été construite dans l'enceinte de la prison. Très moderne, elle est équipée des technologies les plus récentes en matière de sécurité. Toutes les cellules sont individuelles et disposent de toilettes et d'une douche. Au moment de la visite, elle n'était pas encore opérationnelle, le Parlement n'ayant pas adopté la législation prévoyant la détention des condamnés sous le régime strict envisagé.
84. Le Commissaire recommande vivement aux autorités serbes d'adopter la législation pertinente, afin que la nouvelle aile de la prison de Požarevac Zabela puisse être rendue opérationnelle au plus tôt. Il déplore la fin de la participation du Conseil de l'Europe au projet conjoint de réforme pénitentiaire avec l'OSCE en mars 2009, en raison d'un manque de financement.
85. Le Commissaire encourage le ministère de la Justice et l'administration pénitentiaire centrale à revoir le système actuel d'inspection et à faciliter la mise en place de mécanismes de contrôle efficaces, en particulier par le médiateur et les ONG spécialisées. Un contrôle externe, indépendant et objectif fondé sur la coopération et le dialogue constructif permet d'identifier les lacunes et d'y remédier. Il peut avoir d'autres effets positifs s'il porte également sur les conditions de travail du personnel.
86. Le Commissaire recommande aux autorités serbes de publier et de diffuser largement le rapport du CPT à tous les acteurs concernés afin de faciliter la mise en œuvre rapide des recommandations de ce dernier.

## 5.2. *Détention provisoire*

87. La loi limite la durée de la détention provisoire à deux ans dans la plupart des cas, mais autorise une détention jusqu'à quatre ans pour les infractions passibles de la peine la plus lourde<sup>26</sup>.
88. Le Commissaire a visité la prison du district de Belgrade, où la plupart des détenus sont en détention provisoire. Il a été frappé par les conditions de vie déplorables, et en particulier le fait qu'aucune cellule ne disposait d'un accès direct à l'air frais ou à la lumière du jour. Il est prévu de construire une autre aile dans cette prison, ainsi que quelques cellules bénéficiant d'un éclairage naturel. Un autre projet ambitieux consiste à transférer la prison dans un autre lieu, puisqu'elle devra déménager de ses locaux actuels d'ici 2021.
89. Les conditions de vie dans la nouvelle unité de détention spéciale pour les auteurs de crimes organisés étaient nettement meilleures que dans le reste de l'établissement. Le directeur espère que la prison pourra entièrement être rénovée de manière à ce que les conditions de vie soient partout semblables à celles de l'unité de détention spéciale. D'autres travaux de rénovation étaient en cours dans la cuisine, qui devaient se terminer dans les six mois. Une salle spéciale avait été ouverte pour les entretiens avec les avocats et une autre pour les visites des familles.

<sup>26</sup> La peine d'emprisonnement maximale est de 40 ans.

90. Le Commissaire est particulièrement préoccupé par le problème de la surpopulation. Au moment de la visite, il y avait 1 011 personnes placées en détention provisoire et 120 détenus condamnés, ainsi que 550 autres personnes dans l'hôpital pénitentiaire. La prison accueillait trois fois plus de détenus que sa capacité<sup>27</sup>.
91. Le directeur a expliqué que 490 gardiens et 33 apprentis étaient employés dans la prison. Leurs conditions de travail sont très éprouvantes, le bâtiment étant immense avec plus de 12 kilomètres de couloirs. Le volume de travail des gardiens de prison est en augmentation, compte tenu de la fréquence des entrées et sorties quotidiennes de détenus pour des audiences devant les tribunaux et des rendez-vous médicaux. Le nombre de détenus est en hausse, mais pas les effectifs. Cela dit, la progression du nombre de candidatures reçues cette année par rapport aux années précédentes témoigne d'un intérêt accru pour ce type de postes.
92. La toxicomanie était un autre problème grave dans cet établissement. Le Commissaire a été informé que les personnes placées en détention provisoire étaient pour la plupart des consommateurs de drogues. Sur les quelque 120 suspects détenus dans l'établissement, seuls 30 étaient en mesure de travailler, les 78 autres étant des toxicomanes recourant aux injections intraveineuses. Aucun traitement spécial de la toxicomanie n'était prévu au sein de la prison elle-même, mais un programme à base de méthadone était mis à disposition des personnes détenues dans l'hôpital pénitentiaire dont la peine était assortie d'une injonction thérapeutique.
93. Le directeur a reconnu que des difficultés se posaient pour le traitement des personnes présentant des troubles mentaux. La prison emploie des psychiatres qui effectuent des visites à intervalles réguliers, mais l'unique traitement proposé est la prescription de médicaments. D'après le ministère de la Santé, il est difficile de recruter des médecins pour les établissements pénitentiaires.
94. Le directeur a informé le Commissaire que les détenus ne passaient pas suffisamment de temps à l'extérieur. La cour avait une longueur de 95 mètres. Un mur de séparation avait été construit pour permettre à davantage de détenus de faire leur promenade en même temps, certains ne devant pas entrer en contact avec les autres. Il n'y avait aucune ou alors très peu d'activités organisées.
95. Le Commissaire s'est entretenu avec huit jeunes placés en détention provisoire. Il n'y avait pas d'aile distincte pour les jeunes, qui étaient détenus ensemble dans une pièce séparée. Ils se plaignaient d'être enfermés toute la journée sans occupation. Deux d'entre eux ont affirmé avoir été maltraités ou insultés par la police lors de leur arrestation. Ils étaient également deux à n'avoir pas eu la possibilité de contacter un avocat ou leurs parents pour les informer de leur arrestation et de leur placement en détention.
96. Le Commissaire reconnaît que les défauts de conception de la prison du district de Belgrade ne peuvent être rattrapés par une rénovation et serait donc favorable au projet de déplacer la prison dans un autre lieu. Il est essentiel que les détenus aient au moins une heure de promenade par jour. Le Commissaire recommande vivement aux autorités serbes de remédier au problème généralisé de la toxicomanie et de la consommation de drogues dans les prisons et centres de détention du pays. Des programmes thérapeutiques devraient être proposés aux détenus.

---

<sup>27</sup> Au moment de la visite du CPT dans le même établissement en 2004, il y avait au total 720 détenus, hôpital pénitentiaire non compris.

97. La délégation du Commissaire a également visité la section de détention provisoire de la prison de Zabela. Cet établissement est situé au centre de la ville, à l'écart de la prison principale, dans un petit bâtiment d'un étage qui abritait autrefois des casernes militaires. Le logement était collectif. Certaines pièces accueillait cinq détenus, d'autres dix. Il y avait trois cellules individuelles de 7 m<sup>2</sup> chacune et une cellule de 20 m<sup>2</sup> pour huit détenus. Les conditions matérielles étaient spartiates, mais satisfaisantes. Il y avait des douches collectives, avec une entrée séparée équipée d'un lavabo commun. Les équipements étaient abîmés et auraient nécessité une rénovation.
98. Au moment de la visite, le centre accueillait 52 détenus pour une capacité de 61 ; il n'y avait donc pas de surpopulation apparente. Il y avait une seule femme, mais pas de mineur. La durée de séjour des détenus dans ce centre variait de un mois à deux ans. D'après le surveillant, la plupart d'entre eux étaient des consommateurs de drogues.
99. Tous les détenus nouvellement arrivés doivent se soumettre à une visite médicale obligatoire. Chaque détenu dispose d'un dossier personnel dans lequel sont consignés ses antécédents médicaux. En cas d'urgence ou de problèmes de santé plus graves, le détenu en question est transféré à l'hôpital pénitentiaire de Belgrade.
100. Le surveillant de la section de détention provisoire a évoqué les évolutions positives dans le centre, parmi lesquelles la mise à disposition de nouveaux lits, le rafraîchissement des peintures des salles et la mise en place d'une télévision dans chacune d'entre elles. Les détenus étaient autorisés à regarder la télévision de 14h à minuit en semaine et, en plus, de 8h à 1h du matin les samedis et dimanches. Il y avait une heure de promenade par jour, sauf un vendredi sur deux lors des visites des familles ou autres. Aucune activité de loisirs n'était organisée, et aucun traitement individuel n'était donné. Il est essentiel que tous les détenus aient au moins une heure de promenade par jour. Le Commissaire encourage les autorités serbes à prévoir des activités de loisirs pour les personnes placées en détention provisoire.
101. Les membres du bureau du Commissaire ont pu s'entretenir avec certains détenus du centre. Hommes et femmes étaient détenus séparément. Une jeune femme de 22 ans était détenue depuis six mois. Elle avait passé le dernier mois toute seule dans sa cellule car il n'y avait pas d'autre détenu femme. Elle se plaignait de la solitude, qu'elle trouvait insupportable. Elle était seule toute la journée sauf pendant les dix minutes où elle avait droit à une promenade. Elle se plaignait également du froid, car le chauffage était fixe et ne pouvait être remis en route avant le 15 octobre. La délégation s'est demandée si un logement alternatif pouvait être trouvé dans ce cas, mais a été informée qu'il était impossible de reloger cette détenue du fait de la localisation du tribunal. Le Commissaire invite les autorités à adopter une approche pragmatique pour éviter des situations similaires à l'avenir, où des personnes se retrouvent dans des conditions s'apparentant à un isolement de fait.

### 5.3. *Détention par la police*

102. La Constitution serbe interdit l'arrestation et la détention arbitraires. Lorsqu'une personne est arrêtée, le procureur en est informé et peut délivrer une ordonnance de détention. La personne en question peut être détenue par la police pendant une durée maximale de 48 heures avant d'être convoquée devant le magistrat instructeur. Si le procureur demande une détention par la police, l'interrogatoire de police doit se dérouler dans les 8 heures, en présence d'un avocat. Lors de la visite du commissariat de police central de « la rue du 29 novembre » à Belgrade, la délégation du Commissaire a été informée que le Barreau local fournit chaque mois à tous les commissariats de police une liste d'avocats agréés. L'officier de service informe la personne arrêtée de son droit de consulter un avocat et en recherche un dans la liste du Barreau. Le commissariat de police rémunère les avocats dont il sollicite les services.

103. Il y avait huit cellules de détention dans le commissariat de police. Elles étaient propres mais spartiates ; les conditions matérielles étaient globalement satisfaisantes pour de courtes périodes de détention mais non appropriées pour un séjour de nuit. Il n'y avait pas de lits, de matelas ou de draps, mais simplement de petits bancs en bois sur lesquels les détenus ne pouvaient s'allonger complètement. Les détenus avec lesquels la délégation du Commissaire s'est entretenue se sont plaints du froid ; aucun d'entre eux n'avait reçu de couverture. Ils n'avaient aucun grief à formuler concernant leur traitement par la police mais critiquaient l'inefficacité du système judiciaire. Le Commissaire a également visité le commissariat de police central de Novi Sad. Toutes les cellules de détention étaient vides mais, comme à Belgrade, elles n'étaient pas adaptées à un séjour de nuit.
104. Le Commissaire insiste sur la nécessité de veiller au respect des garanties formelles contre les mauvais traitements en détention, à savoir le droit d'informer un proche ou une tierce personne du placement en détention, le droit de consulter un avocat et le droit de voir un médecin. Il se félicite de la récente nomination de M. Miloš Janković au poste de Médiateur adjoint pour les personnes privées de liberté et soutient son projet de contrôler les lieux de détention de la police. Le Commissaire encourage les autorités à faciliter le travail du Médiateur adjoint.

## VI. Non-discrimination

### 6.1. Cadre législatif

105. L'article 21 de la Constitution prévoit une interdiction générale de la discrimination, tandis que les articles 50 et 76 interdisent la discrimination dans des situations particulières, par exemple en relation avec les activités des médias et dans le cadre de la protection des minorités. Cela dit, bon nombre d'interlocuteurs du Commissaire ont souligné la nécessité d'adopter une loi générale contre la discrimination.
106. Le Parlement examine actuellement deux projets de loi anti-discrimination. Le premier a été rédigé par des experts et ONG nationaux et présenté au Parlement par un parti politique, mais n'a jamais été examiné au Parlement ou fait l'objet d'un débat public. Le second a été préparé par le ministère du Travail et des Affaires sociales. D'après le ministère, ce projet de loi contient une définition claire de la discrimination directe et indirecte, ainsi que des autres formes de discrimination<sup>28</sup>. Il définit également la discrimination sur le lieu de travail, dans la prestation de services publics ou encore la discrimination fondée sur le sexe. Enfin, il prévoit la nomination d'un Commissaire pour la protection de l'égalité, dont il énumère les compétences spécifiques.
107. Le projet de loi du ministère du Travail et des Affaires sociales a été soumis à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe pour avis. Cette dernière a mis en évidence un manque de clarté dans la définition générale de la discrimination directe et indirecte<sup>29</sup>. Les ONG et experts indépendants reprochent à ce projet de loi de privilégier le mécanisme de suivi. Le Commissaire recommande vivement aux autorités serbes d'adopter dans les meilleurs délais une législation de portée générale contre la discrimination, et leur propose de rassembler les éléments de fond des deux projets de loi précités dans un même texte, puis d'adopter ce dernier sans attendre.

---

<sup>28</sup> Telles que la violation du principe de l'égalité des droits et des obligations, la persécution, l'entente à des fins de discrimination, le discours de haine, les agressions et l'humiliation.

<sup>29</sup> Avis sur le projet de loi sur l'interdiction de la discrimination de la République de Serbie, n°453/2007 du 22 janvier 2008.

## VII. Droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels

108. Les lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels (LGBT) continuent d'être victimes de discrimination, de préjugés et d'intolérance en Serbie. L'opinion publique se préoccupe très peu de leurs problèmes et lorsqu'il est question d'eux dans le débat public, c'est souvent en des termes négatifs. Bon nombre des personnes qui défendent les droits des LGBT, indépendamment de leur propre orientation sexuelle ou identité sexuelle, font également l'objet d'attaques, en toute impunité.
109. Le Commissaire reconnaît la précarité de la situation des transsexuels en Serbie, qui sont devenus un groupe particulièrement vulnérable.
110. Les relations librement consenties entre personnes du même sexe ont été décriminalisées en République de Serbie en 1994. L'âge du consentement sexuel est de quatorze ans pour les hétérosexuels comme pour les homosexuels. La Constitution serbe définit le mariage comme étant l'union d'un homme et d'une femme.
111. Un sondage sur la perception de l'homosexualité et des LGBT par le public a été mené en Serbie début 2008 par le Gay-Straight Alliance/Centre for Free Elections and Democracy (CeSID)<sup>30</sup>. Les résultats de cette enquête font ressortir une vision très négative des LGBT, 70% des personnes interrogées considérant l'homosexualité comme une maladie, et seulement 7% considérant que les « marches de fierté » constituent un moyen légitime de demander l'égalité des droits pour les LGBT. Il est frappant de constater que seules 38% des personnes considéraient les homosexuels comme « des êtres humains comme nous ». Ces résultats confirment les informations reçues par le Commissaire lors de sa visite. Le Commissaire juge que la notion de droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels n'en est qu'à ses débuts en Serbie, et qu'un débat ouvert et sans (controverse) risque sur ces questions reste tabou.
112. Les lois sur le travail, la radiodiffusion, l'enseignement supérieur et l'information publique interdisent la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Le projet de loi anti-discrimination préparé par le ministère du Travail et des Affaires sociales accorde à toute personne le droit d'exprimer son identité et son orientation sexuelles et interdit la discrimination fondée sur ces motifs. D'après les rédacteurs de la loi, ces droits s'appliqueraient également aux cas de transsexualité.
113. Les propos et déclarations discriminatoires tenus par certaines personnalités politiques et dans les médias semblent rester largement impunis, car le Code pénal serbe ne comporte aucune disposition interdisant le discours de haine. Le Commissaire rappelle la Recommandation n°R(97)20 du Comité des Ministres qui énonce que tous les gouvernements devraient établir un cadre juridique adéquat, composé de dispositions civiles, pénales et administratives portant sur le discours de haine. Ce cadre devrait permettre aux autorités administratives et judiciaires de concilier dans chaque cas le respect de la liberté d'expression avec le respect de la dignité humaine et la protection de la réputation ou des droits d'autrui<sup>31</sup>.
114. Plusieurs organisations non gouvernementales et défenseurs des droits de l'homme engagés continuent de militer en faveur des droits de la population LGBT et de sensibiliser l'opinion publique. Ils s'exposent même quelquefois : le Commissaire a été informé de nombreux cas de violence, de menaces, et notamment de violences verbales et psychologiques à l'encontre de ces personnes.

<sup>30</sup> *Homophobia In Serbia: A survey on the perception of homosexuality and LGBT population in Serbian public*, effectuée pour la Gay-Straight Alliance (<http://www.gsa.org.rs>) de Belgrade par le Centre for Free Elections and Democracy (CeSID), Belgrade, février-mars 2008.

<sup>31</sup> Principe 1, Recommandation n°(97) 20 du Comité des Ministres, adoptée le 30 octobre 1997.

115. Le changement de mentalités passe par la diffusion d'informations ciblées. Pour mettre fin aux préjugés bien ancrés à l'égard des LGBT, il est indispensable de sensibiliser l'opinion publique, de lutter contre l'homophobie et la transphobie, d'accorder une place centrale à l'égalité des droits pour tous et de promouvoir l'éducation à la santé sexuelle et l'intégration des jeunes. L'intervention des pouvoirs publics devrait privilégier la formation continue des fonctionnaires et notamment des agents de police, du personnel judiciaire et des professionnels de santé.
116. Le Commissaire salue la récente allocation de fonds du ministère de la Culture pour la création d'un site Web dédié à la population LGBT du pays et de la diaspora serbe, afin de mieux faire connaître cette population et de lutter contre l'homophobie au sein de la société<sup>32</sup>.

## VIII. Droits des personnes handicapées

117. D'après les chiffres du ministère du Travail et des Affaires sociales, il y aurait entre 500 000 et 800 000 personnes handicapées, à des degrés plus ou moins importants, résidant en Serbie. Ces personnes appartiennent à l'un des groupes les plus vulnérables de la société car elles n'ont pas suffisamment accès à l'éducation, à l'emploi et à des services de santé adaptés, et sont victimes de multiples préjugés et de discrimination. Dans ce groupe, les personnes ayant un handicap mental peuvent être considérées comme étant les plus à risque. Les enfants handicapés sont particulièrement exposés à l'exclusion sociale.
118. Le cadre juridique a connu une évolution positive ces dernières années. En avril 2006, le Parlement a adopté une loi sur la prévention de la discrimination à l'égard des personnes handicapées. Cette loi consiste en une interdiction générale de la discrimination fondée sur le handicap ; elle prévoit des procédures pour la protection des personnes victimes de discrimination et définit les mesures à prendre pour promouvoir et encourager l'égalité et l'intégration sociale. Elle interdit également la discrimination indirecte. La personne qui déclare avoir été victime de discrimination est la seule à pouvoir engager des poursuites.
119. A ce jour, il y a eu relativement peu de procédures judiciaires fondées sur la législation, ce qui peut s'expliquer par un manque d'information. Le Commissaire salue l'adoption de la loi sur la prévention de la discrimination à l'égard des personnes handicapées et encourage les autorités à mieux faire connaître cette loi au public pour qu'elle soit véritablement appliquée dans la pratique. Pour ce faire, une campagne d'information publique pourrait constituer un bon point de départ.
120. Le gouvernement a adopté une stratégie concernant les personnes socialement vulnérables et les personnes handicapées pour la période 2007-2015. Elle prévoit davantage de logements collectifs et d'autres services. En avril 2007, le gouvernement a sélectionné 40 municipalités qui participeront à un programme d'aide aux collectivités locales dans la prise en charge des personnes dépendantes.

### 8.1. Education

121. Selon les estimations, seuls 15% des enfants ayant des besoins particuliers sont intégrés dans le système éducatif. La plupart d'entre eux sont contraints de rester à leur domicile et ne bénéficient d'aucun enseignement de type scolaire. Les autres sont pris en charge en institution, et n'ont que des possibilités limitées d'épanouissement personnel et psychologique. Plus de 90% des écoles primaires et établissements d'enseignement

---

<sup>32</sup> *Queeria*, <http://www.queeria.com/>

secondaire ordinaires seraient inaccessibles aux personnes handicapées. Bien souvent, les familles ne reçoivent aucune aide adéquate de l'Etat. Du fait du manque de données précises, il est difficile de prévoir une offre globale et adaptée d'éducation et d'autres services.

## 8.2. *Emploi*

122. En dépit de leur nombre, les personnes handicapées n'ont que très peu accès à l'emploi. D'après les statistiques du Service national pour l'emploi, quelque 25 000 personnes handicapées sont inscrites en tant que demandeurs d'emploi. En 2006, ce Service a permis à 328 chômeurs handicapés de trouver un travail, contre 401 en 2007. Les préjugés concernant la productivité des personnes handicapées et les difficultés d'accès au lieu de travail sont les principales causes du taux de chômage élevé, du sous-emploi et de la rémunération inférieure chez ces personnes par rapport aux personnes non handicapées. En Serbie, le taux de pauvreté des personnes handicapées est de 70%, et seules 13% d'entre elles ont la possibilité de travailler.
123. L'accessibilité physique au lieu de travail est indispensable pour que les personnes handicapées, et en particulier celles à mobilité réduite, puissent travailler. Les administrations publiques comme les entreprises privées devraient tout mettre en œuvre pour veiller à ce que leurs locaux soient adaptés aux personnes handicapées. L'accessibilité aux bâtiments, services et infrastructures publics devrait être rigoureusement respectée dans la planification et la construction de nouveaux bâtiments.

## 8.3. *Soins de santé mentale*

124. L'instabilité dans le pays et la région a entraîné une nette augmentation de la prévalence des troubles mentaux et comportementaux en Serbie ces dernières années<sup>33</sup>. Il y a en Serbie 17 établissements de prise en charge sociale des personnes handicapées, dont cinq pour les enfants. Les hôpitaux psychiatriques et neuropsychiatriques serbes accueillent 1 900 patients, tandis que l'ensemble des services de psychiatrie des établissements de santé (y compris les hôpitaux généraux) représentent une capacité de 5 500 lits. Bien que le gouvernement ait reconnu à maintes reprises que la désinstitutionalisation était une priorité, le Commissaire est préoccupé par le manque de progrès dans ce domaine, dû à un certain nombre de problèmes d'ordre législatif, structurel et pratique.
125. La loi sur la santé mentale n'a pas encore été adoptée. Le gouvernement a adopté une stratégie pour la santé mentale en 2007, mais le Commissaire n'a obtenu aucune information sur sa mise en œuvre au cours des échanges de vues avec le ministère de la Santé. Les ONG et les organisations internationales ont informé le Commissaire que cette stratégie n'est pas appliquée de manière satisfaisante. Le Commissaire recommande aux autorités de refaire le bilan de la mise en œuvre de la stratégie, dans le respect de leurs obligations en matière de soins de santé mentale découlant du droit interne et du droit international.
126. La délégation du Commissaire s'est rendue dans l'hôpital neuropsychiatrique spécialisé de Kovin, qui avait été visité par le CPT en 2007. Cet établissement compte actuellement 600 patients pour une capacité de 800 places. Il n'accueille pas d'enfants et propose principalement des traitements médicamenteux. Les autres activités thérapeutiques et de réadaptation sont sous-développées.

<sup>33</sup> Une augmentation de 13,5% d'après la World Psychiatry (Official Journal of World Psychiatric Association). Juin 2007; 6(2): p. 115–117.

127. Les conditions matérielles dans l'établissement sont mauvaises, voire très mauvaises dans certains services. Bien que construit sur un vaste terrain, l'établissement en lui-même est très vétuste et nécessite clairement une rénovation d'urgence. La délégation a été informée d'un projet de construction d'un nouveau bâtiment de 250 lits ainsi que de locaux pour des soins extrahospitaliers, financé par un crédit budgétaire de l'Etat. Le ministère de la Santé n'a pas été en mesure de donner des précisions sur la date de début des travaux. Le Commissaire souligne la nécessité de veiller à ce que ces travaux de construction soient menés en priorité afin d'améliorer rapidement les conditions de vie difficiles des patients.
128. Les employés de l'établissement sont apparus professionnels et résolus à offrir une véritable prise en charge aux patients, malgré les difficultés liées aux ressources limitées, aux mauvaises conditions matérielles et à leur faible rémunération. A ce propos, le gouvernement a indiqué qu'ils avaient bénéficié d'augmentations de salaire ces dernières années.
129. S'il reconnaît le fait que l'hôpital a réduit l'usage des moyens de contention physique, le Commissaire est préoccupé par le recours potentiel à une contention chimique et aux sédatifs. Etant donné les effets graves de ces produits sur les patients, leur usage devrait faire l'objet d'une politique clairement définie. Les premiers contacts avec les patients agités ou violents devraient, dans la mesure du possible, ne pas être physiques. La délégation a été informée que cela est déjà le cas et que les procédures sont toujours scrupuleusement respectées. Le personnel a également informé la délégation que le recours aux moyens de contention est systématiquement enregistré et fait l'objet d'un contrôle régulier par le ministère de la Santé au niveau national et provincial, ainsi que par le comité d'éthique.
130. Chaque établissement de santé dispose de son propre médiateur pour les patients ; les procédures de recours sont définies dans la loi sur les soins de santé. En réalité, ces mécanismes semblent être sous-utilisés. Le Commissaire souligne l'importance de veiller à ce que les patients aient le droit d'exprimer leurs préoccupations, sans crainte de préjudice. Il importe en particulier de créer des mécanismes de recours indépendants et accessibles dans ces établissements car les patients en question, du fait de leurs capacités ou de leur mobilité réduites, ne sont pas toujours en mesure de contacter les mécanismes de recours extérieurs, tels que le médiateur national ou le ministre lui-même. Le Commissaire espère que le ministère de la Santé, le Médiateur adjoint et les organisations de la société civile s'efforceront de chercher ensemble la meilleure solution possible à ce problème et veilleront à ce que toutes les personnes concernées aient la possibilité de faire connaître leurs préoccupations.

#### 8.4. *Le processus de désinstitutionalisation*

131. Le processus de désinstitutionalisation des enfants des établissements de santé mentale semble connaître une progression constante. En ce qui concerne les adultes, les résultats ne sont pas aussi positifs. De nombreux patients sont placés dans les établissements psychiatriques pour une longue durée, et un nombre proportionnellement élevé d'entre eux risquent de devoir y séjourner pour le restant de leur vie. Le ministère de la Santé et le personnel hospitalier ont indiqué que très souvent, les familles de ces patients ne peuvent ou ne souhaitent pas s'occuper d'eux à leur domicile ; ils n'ont donc pas d'autre choix que de rester dans ces établissements. Notant la complexité de ce problème, le Commissaire constate également qu'aucun soutien financier adéquat n'est apporté aux familles dans le cadre des services de soins à domicile, pour promouvoir le retour de certains patients dans leurs familles. Cela a pour effet de limiter les possibilités de désinstitutionalisation.

132. Le Commissaire recommande aux autorités de ne pas perdre de vue l'engagement souscrit par la Serbie au titre de l'article 33 de la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées, de créer un mécanisme national de promotion et de suivi de la mise en œuvre des dispositions de la Convention, après ratification. Il les invite également à se préoccuper de cette question préalablement à la ratification.

## IX. Egalité entre les sexes

133. La persistance des stéréotypes patriarcaux concernant les rôles respectifs des femmes et des hommes dans la société serbe donne lieu à des inégalités entre les deux sexes, en particulier dans le domaine de l'emploi et de la participation à la vie publique. Dans le sud de la Serbie, les femmes sont particulièrement vulnérables car elles se marient jeunes et sont confrontées à des difficultés économiques.
134. L'article 15 de la nouvelle Constitution serbe garantit l'égalité entre les femmes et les hommes et prévoit l'élaboration d'une politique d'égalité des chances. Parmi les mécanismes institutionnels de promotion de l'égalité entre les sexes figurent la Commission parlementaire pour l'égalité entre les sexes de l'Assemblée nationale et le Conseil pour l'égalité entre les sexes, créé en 2004. Le rôle de ce dernier au sein du gouvernement a été renforcé, mais son budget n'a pas été augmenté en conséquence. Le gouvernement a également rédigé un Plan d'action national pour l'autonomisation des femmes et la promotion de l'égalité entre les sexes (2007-2010), qui contient notamment des mesures pour lutter contre la violence à l'égard des femmes. Son lancement était prévu en 2007, mais il n'a pas encore été adopté par le gouvernement.
135. La violence à l'égard des femmes, et notamment la violence domestique, est un problème persistant dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et la Serbie ne fait pas exception. La violence domestique et le viol marital sont maintenant considérés comme des infractions pénales en vertu du Code pénal serbe, et le droit civil prévoit une protection contre la violence domestique par le biais d'ordonnances de protection et d'interdiction. En revanche, certaines sanctions pour violence domestique ont été revues à la baisse et le harcèlement sexuel n'est plus considéré comme une infraction pénale par le Code pénal, modifié en 2005.
136. D'après les ONG rencontrées par le Commissaire, le système judiciaire fait preuve d'une certaine indulgence lorsqu'il s'agit de sanctionner les hommes reconnus coupables de violence domestique à l'égard des femmes. Par ailleurs, la violence à l'égard des femmes est en augmentation. Selon les chiffres fournis par une ONG, depuis le début de l'année 2008, 21 femmes sont décédées suite à des actes de violence domestique en Serbie. De manière générale, ce sont davantage les femmes qui sont obligées de fuir et de trouver un refuge que les hommes qui sont exclus du domicile familial. Si l'intervention de la police est plus rapide que par le passé, sa réponse n'est pas encore suffisamment efficace.
137. Le Commissaire recommande aux autorités serbes de mener des actions concertées pour mettre fin aux stéréotypes patriarcaux par des campagnes de sensibilisation. Le Conseil pour l'égalité entre les sexes devrait bénéficier de ressources suffisantes et le projet de Plan d'action pour l'autonomisation des femmes et la promotion de l'égalité entre les sexes (2007-2010) devrait être adopté sans délai par le gouvernement. Une loi de portée générale sur la violence domestique, qui regrouperait les dispositions pertinentes de la loi sur la famille et du Code pénal, serait la bienvenue. Le Commissaire recommande également aux autorités serbes de réunir tous les organismes publics chargés des questions d'égalité entre les sexes et de violence domestique, pour favoriser

une coopération accrue entre eux. Il encourage vivement le gouvernement à mettre en œuvre les observations finales sur la Serbie du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, adoptées le 11 juin 2007.

## X. Droits de l'enfant

### 10.1. Stratégies et projets

138. La Constitution de Serbie, adoptée en 2006, reconnaît expressément les droits de l'enfant à l'article 64. D'autres progrès ont été réalisés dans ce domaine avec l'adoption de la loi sur la famille, de la loi sur les mineurs délinquants et la justice pénale pour mineurs et du Code pénal en 2005, ainsi que de la loi sur les principes fondamentaux du système éducatif (modifiée en 2004) et de la loi sur la protection des personnes handicapées contre la discrimination en 2006. Il manque encore à la Serbie une loi de portée générale sur l'enfance, la protection et la promotion des droits de l'enfant, pour rendre le cadre juridique pleinement conforme à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.
139. Ces dernières années, et en particulier depuis 2005, la Serbie a démontré son engagement en faveur d'un renforcement de la protection et de la promotion des droits de l'enfant. La coopération avec des partenaires non gouvernementaux nationaux et des partenaires internationaux tels que le Conseil de l'Europe, l'Unicef et l'OSCE lui a permis de prendre des mesures concrètes dans ce domaine.
140. De nombreuses stratégies visant à améliorer la situation des droits de l'enfant en Serbie ont récemment été adoptées, telles que le Plan d'action national pour les enfants, qui définit les politiques et priorités jusqu'en 2015 et prévoit un suivi des progrès réalisés. Le pays s'est également doté de stratégies sur la réduction de la pauvreté, les droits des personnes handicapées, la protection des enfants contre les abus, la négligence et l'exploitation, le développement de la jeunesse et la santé, la protection des enfants contre la traite et l'intégration des enfants roms. Au niveau local, des services pour les enfants ont été créés au sein de trois bureaux des médiateurs municipaux, et des plans d'action ont été adoptés dans 16 municipalités. Le Commissaire se félicite de ces avancées, mais rappelle que la planification n'est qu'une première étape dans la réalisation des droits de l'enfant. Une coordination efficace entre les ministères compétents est nécessaire pour passer de la théorie à la pratique.
141. Le Commissaire trouve encourageant la création en 2002 du Conseil des droits de l'enfant. Cet organe consultatif interministériel a pour principale mission de conseiller le gouvernement afin que l'évolution des politiques soit conforme aux normes internationales et d'assurer la mise en œuvre du Plan d'action national sur les enfants. Le gouvernement devrait adopter une approche proactive vis-à-vis des recommandations du Conseil des droits de l'enfant et veiller à une étroite coordination interministérielle sur les questions touchant aux droits de l'enfant. De l'avis du Commissaire, le ministère des droits de l'homme et des droits des minorités devrait favoriser cette coordination interministérielle. Le Commissaire invite le Gouvernement serbe à mettre en œuvre les observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies<sup>34</sup>.
142. Le Commissaire salue la nomination de Mme Tamara Lukšić-Orlandić au poste de Médiateur adjoint chargé de la protection des droits de l'enfant. Elle devrait venir renforcer les structures régionales existantes telles que le bureau du Médiateur pour la

<sup>34</sup> Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies : République de Serbie, CRC/C/SRB/CO/1, 20 juin 2008.

- province de Voïvodine, qui a également une adjointe pour les droits de l'enfant, Mme Marija Kordić.
143. La violence à l'égard des enfants, bien qu'illégale, reste un problème, que ce soit à l'école, dans les (internats) ou au domicile familial : seul un nombre limité de cas sont signalés et font l'objet de poursuites. Le gouvernement a adopté en 2005 le Protocole général pour la protection des enfants contre les abus et la négligence. Ce document donne des directives à tous les prestataires de services qui s'occupent des enfants et des familles, notamment en ce qui concerne les moyens de travailler en commun pour assurer la protection des enfants en cas de suspicion de mauvais traitements ou de négligence, ou de menace de mauvais traitements. Malheureusement, il ne semble pas y avoir de suivi de ce protocole ; des affaires récentes de mauvais traitements ont révélé que les établissements ne respectaient pas la procédure recommandée pour le signalement et la prise en charge de ces cas. Un projet de Stratégie pour la protection des enfants contre la violence a été rédigé, mais n'avait pas encore été adopté au moment de la visite.
  144. Une enquête à indicateurs multiples de l'Unicef a révélé qu'en Serbie, 73% des enfants âgés de 2 à 14 ans ont déjà subi au moins une forme de châtement corporel ou psychologique de la part de leurs mères/des personnes qui s'occupent d'eux ou d'autres membres de la famille, ce chiffre étant le plus élevé de toute l'Europe de l'Est.
  145. En Serbie, les enfants roms sont victimes d'une combinaison entre pauvreté, discrimination et exclusion sociale. De nombreux enfants roms vivent dans des conditions difficiles, voire très difficiles, sans bénéficier de conditions de santé et de sécurité adéquates. Le taux de mortalité infantile est également plus élevé chez les Roms. De nombreux enfants roms ne vont pas à l'école, sont placés dans des écoles spécialisées ou quittent le système scolaire prématurément. Il conviendrait de prêter davantage attention à la scolarisation précoce des enfants roms, afin qu'ils prennent l'habitude de fréquenter l'école de manière régulière.
  146. Il semble y avoir une volonté politique d'améliorer la situation des enfants handicapés, mais bon nombre d'entre eux risquent encore de passer toute leur vie en institution, dans des conditions difficiles, parfois dans les mêmes services que les patients adultes. Même ceux qui présentent des handicaps moins lourds restent souvent totalement isolés des autres enfants dans le système éducatif ordinaire. Il est nécessaire de remédier au manque général de ressources et de personnel spécialisé pour la prise en charge de ces enfants<sup>35</sup>.
  147. Le Commissaire rappelle l'obligation des autorités de mettre fin aux obstacles organisationnels, physiques et sociaux à l'intégration de tous les enfants, notamment au sein du système éducatif. Une poursuite de la désinstitutionalisation et une amélioration des possibilités de prise en charge individualisée et hors établissement pour les enfants handicapés sont particulièrement encouragées. Le Commissaire est également préoccupé par l'incertitude autour du nombre réel d'enfants handicapés en Serbie ; comme l'ont fait remarquer l'Unicef et d'autres organisations, il se peut que de nombreux enfants handicapés n'aient pas été recensés dans les zones rurales.
  148. L'absence de statistiques ventilées, complètes et à jour, est source de préoccupation. S'agissant des questions liées aux enfants, les données sont rares, incohérentes ou au mieux imprécises, voire très souvent totalement inexistantes au sein de nombreux ministères. Les autorités ont confirmé qu'elles ne disposent d'aucun chiffre précis concernant le nombre d'enfants en Serbie. Le ministère de l'Éducation mène une action concertée pour améliorer la situation, en dépit de moyens budgétaires très limités. Le

---

<sup>35</sup> Pour plus d'informations sur les droits des personnes handicapées, voir chapitre 7.

Commissaire encourage le gouvernement à poursuivre les efforts déployés en vue de la mise en place d'un système global de collecte et d'analyse de données ventilées, qui permettra de réaliser des analyses comparatives portant sur tous les enfants et d'élaborer des programmes adaptés à ceux qui ont besoin d'une protection spéciale.

#### 10.2. *Droit à l'éducation*

149. D'après les chiffres du ministère de l'Éducation, l'enveloppe budgétaire dédiée à l'éducation dans la République de Serbie est l'une des plus faibles d'Europe. À près de 3,7% du PIB, elle est très éloignée de la moyenne européenne d'environ 6% du PIB. Rappelant l'importance cruciale de l'éducation pour la réalisation d'une société fondée sur les droits de l'homme, le Commissaire recommande vivement au gouvernement d'augmenter cette enveloppe budgétaire.
150. Il existe des obstacles sociaux, matériels ou administratifs à l'éducation pour de nombreux enfants, et notamment ceux qui sont victimes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, tels que les Roms, les enfants réfugiés et les enfants handicapés (en particulier ceux qui présentent un handicap mental).
151. Seuls 3,9% des enfants roms et 1% des enfants handicapés ont accès à l'éducation préscolaire. 84% des enfants déplacés et 98% des enfants roms déplacés ne sont intégrés dans aucune forme d'enseignement préscolaire. Selon l'Unicef, la majorité des enfants handicapés n'ont pas accès à l'éducation : 1% seulement sont scolarisés en milieu ordinaire et 15% environ fréquentent des écoles spéciales. Très peu d'enfants handicapés ont la possibilité d'effectuer un cycle complet d'enseignement primaire et secondaire.
152. La ségrégation des élèves roms par rapport aux autres élèves est encore pratiquée et doit être activement combattue. Selon l'Unicef, plus de la moitié des élèves des écoles spécialisées sont issus de la population rom. La présence et l'intégration totale de tous les élèves roms en milieu scolaire ordinaire devrait être visée ; le Commissaire recommande vivement aux autorités de prendre toutes les mesures possibles pour atteindre cet objectif.
153. Au cours de la visite de la délégation dans le camp de réfugiés roms de Salvatore dans le sud de la Serbie, il a été noté que les autorités ne prennent que peu d'initiatives pour faire en sorte que les Roms soient informés du caractère obligatoire de l'inscription à l'école. Il apparaissait également que les écoles ne cherchaient pas activement à informer les Roms victimes d'exclusion sociale.
154. Le Commissaire accueille avec satisfaction le projet du ministère des droits de l'homme et des droits des minorités d'intégrer l'éducation aux droits de l'homme dans le programme des écoles primaires, à la suite d'un premier projet pilote.

## **XI. Droits des minorités nationales**

155. La Serbie est un État multiethnique caractérisé par une grande diversité. L'atmosphère est stable et, hormis quelques exceptions, les relations entre les communautés sont bonnes. Le dernier recensement national officiel en date a été mené en 2002 et donne un aperçu de la composition ethnique de la République<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Les Serbes sont le principal groupe ethnique (82,9%). Il y a une minorité hongroise (3,9%), principalement dans la province de Voïvodine. Les autres minorités sont les Bosniaques (1,8%), les Roms

156. La situation des minorités nationales sur le plan des droits de l'homme dépend largement du contexte économique et de la région dans laquelle vivent ces minorités. Dans la province de Voïvodine, par exemple, les droits des minorités sont comparativement mieux protégés que dans d'autres parties du pays. La communauté rom reste le groupe minoritaire le plus défavorisé en Serbie ; pour tous les indicateurs sociaux – éducation, santé, logement et emploi, ce groupe se trouve dans une situation précaire par rapport au reste de la population serbe. Les autres groupes minoritaires tels que les Musulmans slaves/Bosniaques dans la région de Raška<sup>37</sup> et les Albanais du sud de la Serbie se trouvent dans une position difficile en raison du sous-développement économique de ces régions.

#### 11.1. *Cadre juridique*

157. L'article 14 de la Constitution dispose que la République de Serbie est tenue de protéger les droits des minorités nationales et de prévoir une protection spéciale pour leur assurer une pleine égalité et la préservation de leur identité. L'article 76 du chapitre 3 protège les minorités nationales contre la discrimination et l'article 77 leur garantit une représentation adéquate au sein de l'administration publique. L'article 81 de la Constitution énonce que, dans le domaine de l'éducation, de la culture et de l'information, l'Etat doit encourager un esprit de tolérance et de dialogue interculturel et prendre des mesures efficaces pour promouvoir le respect mutuel, la compréhension et la coopération entre toutes les populations présentes en Serbie, indépendamment de leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse. Dans la pratique, le respect et la protection des droits des minorités semblent insuffisants.

#### 11.2. *Conseils nationaux pour les minorités*

158. La loi sur la protection des droits et libertés des minorités nationales prévoit la mise en place de conseils nationaux pour les minorités. Seize conseils de ce type ont été créés, qui représentent la plupart des communautés minoritaires de Serbie. Ils ont été établis pour promouvoir et préserver l'autonomie des minorités dans les domaines de la culture, de l'éducation, de l'information et des langues minoritaires. Ils offrent également aux minorités la possibilité de faire connaître leurs opinions au Parlement. Au moment de la visite, la minorité albanaise était la seule à n'avoir pas formé un tel conseil.

159. L'adoption de la loi régissant l'élection de ces conseils et définissant leurs compétences et leur financement accuse un retard de près de six ans. De ce fait, les mandats des conseils ont expiré et il n'est plus possible d'en élire de nouveaux. Le ministère des droits de l'homme et des droits des minorités a préparé un projet de loi sur les conseils nationaux des minorités, qui édicte des règles concernant leurs compétences, les procédures électorales, leur financement et leurs relations avec les pouvoirs publics et les pouvoirs locaux. Le ministère prévoit de créer un fonds distinct financé par l'Etat pour la promotion du développement social, économique, culturel et général des minorités nationales.

---

(1,5%), les Yougoslaves (1,1%), les Croates et les Monténégrins (0,9% chacun), les Albanais et les Slovaques (0,8% chacun) ; les Valaques, Roumains, Macédoniens, Bulgares, Bunjevci, Musulmans, Ruthènes et Ukrainiens représentent tous moins de 1% de la population. Il y a également de très petites communautés de Juifs, Gorani, Slovènes, Allemands, Russes, Grecs, Tchèques, Turcs, Ashkalis et Egyptiens. Convention-cadre sur les minorités nationales, Rapport périodique de la Serbie, ACFC/SR/II(2008)001, 2008.

<sup>37</sup> « Raška » est le nom officiel de la région ethniquement mixte à majorité de Musulmans slaves (Bosniaques) située au sud-ouest de la Serbie, à la frontière avec la Bosnie à l'ouest, le Monténégro au sud et le Kosovo au sud-est, également connue au niveau international et par les populations locales sous le nom de Sandjak.

160. Le ministère de la Culture est chargé de défendre les droits des minorités nationales et obtient des fonds du budget de l'Etat pour la promotion des langues et cultures minoritaires. Depuis 2003, il a octroyé des fonds pour divers projets ou programmes des minorités. Les conseils des minorités nationales de Voïvodine ont été très actifs pour présenter des projets en vue d'un financement. En revanche, le Conseil d'Etat pour les minorités nationales, créé en 2004, ne s'est réuni qu'une fois ces quatre dernières années. Bon nombre d'ONG et d'autres défenseurs des droits de l'homme au niveau national et régional se sont montrés insatisfaits du fonctionnement de cette instance. Le Commissaire juge que les conseils des minorités n'apportent de la valeur que si leurs modalités d'élection, leur mandat et leur financement sont clairement définis. Ils doivent également représenter les opinions, préoccupations et priorités réelles des minorités en question. Le Commissaire recommande au gouvernement d'adopter sans délai la législation requise sur les conseils des minorités nationales.

### 11.3. *Participation*

161. Le degré de participation des minorités nationales dans l'administration publique, notamment dans les forces de l'ordre et le corps judiciaire, est source de préoccupation. Il y a plusieurs années, le gouvernement avait adopté une résolution en vue d'améliorer la représentation des minorités nationales au sein de la fonction publique. L'immense majorité des fonctionnaires et des candidats aux postes de fonctionnaires ne déclarant pas leur identité ethnique, il y a un manque de données dans ce domaine. Le médiateur régional de Voïvodine a effectué des recherches sur la représentation des personnes issues des minorités nationales ou ethniques dans l'administration de la province et a conclu qu'elle n'était pas toujours proportionnelle à la taille des populations concernées, en particulier dans la police<sup>38</sup>. Il importe que les minorités nationales soient équitablement représentées au sein des organes de l'Etat, des services publics, des organes des provinces autonomes et des collectivités territoriales. Pour ce faire, le gouvernement doit améliorer les processus de collecte systématique de données démographiques afin d'obtenir des statistiques ventilées sur l'origine ethnique et d'autres indicateurs sociaux.

162. La loi sur l'autonomie locale et les lois relatives aux médias visent à protéger le droit à l'information dans les langues minoritaires. Or, il y a eu ces dernières années une diminution de l'offre de radiodiffusion et de presse écrite dans les langues minoritaires. Il semblerait que cela soit dû aux effets du processus de privatisation des médias, puisqu'il est plus rentable de diffuser et d'imprimer des contenus en langue serbe. Les autorités indiquent toutefois que les radiodiffuseurs privés diffusent des programmes en langues minoritaires car ils reçoivent à cette fin un soutien financier des pouvoirs publics à tous les niveaux.

### 11.4. *La région de Raška*

163. La région de Raška, où vivent principalement des Bosniaques, souffre de taux de chômage et de pauvreté élevés, liés à la faiblesse de l'économie et de l'investissement. Ces problèmes sont encore aggravés par le manque d'infrastructures adaptées, qui restreint l'attractivité de la région et la poursuite du développement économique.

164. Faisant remarquer que la viabilité économique est un préalable au développement social, le Commissaire invite le gouvernement à promouvoir activement le développement économique de la région, dans le but de réduire la pauvreté, d'augmenter la viabilité économique et d'assurer la stabilité régionale.

<sup>38</sup> Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la situation des minorités nationales en Voïvodine et de la minorité ethnique roumaine en Serbie, doc. 11528, 14 février 2008.

### 11.5. Sud de la Serbie

165. En Serbie, 90% des personnes d'origine albanaise vivent dans les municipalités de Preševo, Bujanovac et Medvedja, au sud du pays. Cette région compte principalement des groupes ethniques albanais, serbes et roms. A l'exception des Roms, qui continuent d'être marginalisés, les relations entre ces groupes ethniques dans les trois municipalités sont stables dans l'ensemble et s'améliorent. Le Commissaire note avec satisfaction la volonté de la classe politique locale et des organisations non gouvernementales de s'engager pleinement et de contribuer avec le gouvernement à l'amélioration de la situation de toutes les populations du sud.
166. De grands enjeux, tels que l'accès à l'éducation pour tous et la représentation équitable au sein de la police et du corps judiciaire, figurent au premier rang des priorités locales. Le Commissaire se félicite de la visite du ministre de l'administration publique et de l'autonomie locale, Milan Marković, peu après sa nomination au poste de chef de l'organe de coordination pour le sud de la Serbie. Il recommande vivement aux pouvoirs locaux et centraux d'améliorer leur coopération.

## XII. Droits des Roms

167. La population rom de Serbie se trouve dans une situation très précaire. Elle est victime de préjugés, d'une discrimination systématique, de marginalisation et d'exclusion. Les stéréotypes négatifs à son encontre dans la majorité de la population, souvent dus à une méconnaissance de son histoire, de sa culture, de ses traditions et d'une absence de contacts personnels avec les Roms, perpétuent le cycle de la discrimination.
168. Lors du recensement de 2002, 108 193 personnes se sont déclarées Roms, soit environ 1,44% de la population, alors que les estimations du nombre réel de Roms sont bien supérieures. Selon certaines études<sup>39</sup>, il y aurait 247 591 Roms en Serbie ; les porte-paroles de la communauté affirment qu'ils seraient entre 400 000 et 800 000, ce qui représente jusqu'à 10% de la population serbe<sup>40</sup>. Cette imprécision peut s'expliquer par le fait que dans bien des cas, les Roms se déclarent Serbes plutôt que Roms.
169. En 2008, la Serbie a pris la présidence de la Décennie pour les Roms, et ce jusqu'au 30 juin 2009. Jusqu'à lors, l'investissement national en faveur de la cause des Roms avait été plutôt limité. Le Commissaire a pu constater avec satisfaction dans ses discussions avec les instances dirigeantes que ces dernières reconnaissent ouvertement que les problèmes des Roms restent l'un des grands défis de la société serbe. Il salue l'annonce faite en novembre 2008 par le Vice-Premier ministre, M. Božidar Đelić, qui indiquait que plus d'un milliard de dinars seraient consacrés à l'amélioration de la situation des Roms en Serbie en 2009. Le Commissaire espère que ces fonds seront gérés et utilisés de manière ciblée, en fonction des problèmes les plus urgents.
170. Il y a près de 600 camps roms en Serbie, la plus grande concentration de Roms s'observant dans le sud et le centre du pays. Bon nombre d'entre eux vivent dans des conditions intolérables, dans des campements sauvages ne disposant pas des équipements et services de base. La plupart n'ont quasiment pas accès à l'éducation et aux soins de santé. Les femmes et les enfants sont le sous-groupe le plus vulnérable de cette minorité. D'après les informations fournies par le ministère de la Santé, des fonds ont été mis à disposition des Instituts de la santé publique pour la réalisation de projets d'évaluation de la situation des camps roms de huit villes serbes sur le plan sanitaire et

<sup>39</sup> « Pregled » - 2002

<sup>40</sup> De nombreux Roms ont été déplacés du Kosovo. Voir le chapitre 12 consacré aux *préoccupations des réfugiés, personnes déplacées dans leur propre pays et demandeurs d'asile*.

- épidémiologique. Suite à cela, un ensemble de mesures ont été proposées au ministère de la Santé et aux collectivités territoriales pour l'amélioration des conditions de vie dans les camps roms. En 2009, la même analyse sera menée dans trois autres villes et se poursuivra dans deux autres.
171. Le Commissaire a visité un camp rom, à quelques minutes seulement du tout nouveau centre commercial de Belgrade. Il y aurait 150 camps de ce type rien que dans la capitale. Le camp en question était situé sur une parcelle de terrain proche d'un grand chantier de construction de bureaux. Près de 200 familles y vivaient dans des abris de fortune aux toits en carton. Ces Roms étaient des personnes déplacées du Kosovo. Ils avaient tout laissé derrière eux et la plupart avaient perdu leurs proches. Ils ne disposaient ni de l'électricité, ni de l'eau courante. En été, ils vivaient dans des conditions effroyables, en raison du manque d'eau et de la chaleur terrible. En hiver, ils souffraient du froid et de la pluie, n'ayant même pas de couvertures. Le Commissaire a été informé que ces camps constituaient un terrain favorable au développement de maladies infectieuses. Aucun des enfants de ce camp n'allait à l'école, ce qui avait toujours été le cas pendant les huit ans où ils étaient installés à cet endroit. La plupart de ces personnes étaient au chômage, sauf quelques-unes qui gagnaient un maigre salaire en collectant des cartons ou de la ferraille.
  172. Les représentants du camp ont indiqué au Commissaire qu'ils n'ont pas pu rencontrer un représentant local ou municipal pour discuter de leurs conditions de vie, aucune porte ne leur étant ouverte. Ils souhaiteraient au moins que les pouvoirs locaux leur fournissent de l'eau une fois par semaine. Le Commissaire était apparemment le premier responsable officiel à visiter leur camp.
  173. Certains Roms du camp disposaient de papiers d'identité. D'autres n'avaient aucun document. La majorité des enfants n'étaient pas déclarés et n'avaient reçu aucune vaccination ou immunisation. Les conditions de vie dans ce camp étaient particulièrement épouvantables et parmi les pires que le Commissaire ait pu voir au cours de ses visites dans les États membres du Conseil de l'Europe.
  174. En réponse au problème des papiers d'identité, le ministère des droits de l'homme et des droits des minorités a lancé une initiative en vue de l'adoption d'une nouvelle loi sur la subjectivité juridique. Cette loi vise à résoudre le problème des personnes qui n'ont pas été enregistrées à la naissance et ne sont donc pas reconnues juridiquement. Un projet de loi a été élaboré et plusieurs tables rondes ont été organisées pour examiner le texte, en coopération avec les partenaires internationaux et une ONG, et en présence de tous les représentants du gouvernement concernés. En 2009, le Conseil national de la minorité ethnique rom mènera un projet intitulé « Devenir citoyen » pour promouvoir la délivrance de documents personnels tels que les cartes santé.
  175. L'opinion publique s'oppose fortement au relogement des Roms. Ainsi, lorsque les autorités serbes proposent de réinstaller les Roms dans des logements adéquats, les populations locales protestent, refusant la venue de la population rom dans leur voisinage. Le gouvernement cite notamment ce problème pour justifier son immobilisme. Le Commissaire recommande aux autorités serbes de déployer des efforts concertés pour sensibiliser les populations locales aux besoins et aux droits de la population rom qui vit à leurs côtés.
  176. Pour la majorité des Roms, la discrimination est devenue un phénomène si courant qu'ils ont un seuil plus faible de définition de la discrimination et acceptent des attitudes plus intolérantes à leur égard que d'autres groupes de la société serbe. Il semblerait que très peu de cas de discrimination ou d'intolérance à l'égard des Roms soient portés à la connaissance des autorités. Par ailleurs, il arrive que des responsables publics de haut niveau, et notamment des maires, tiennent des propos discriminatoires à l'égard des

- Roms. Les autorités doivent être vigilantes face à cette intolérance inadmissible, et les responsables politiques doivent assumer leur responsabilité de promouvoir la tolérance, l'intégration et la diversité culturelle au sein des communautés qu'ils servent.
177. 62% des enfants roms ne sont jamais allés à l'école ou l'ont abandonnée. Bon nombre d'entre eux n'y ont pas été inscrits en raison de difficultés financières ou de l'absence de documents tels qu'un certificat de naissance ou un justificatif de domicile. Seuls 9,6% ont achevé l'enseignement secondaire. Les enfants roms qui ne présentent aucune difficulté d'apprentissage sont également surreprésentés au sein des écoles pour enfants ayant des besoins spéciaux ou présentant des problèmes de santé mentale<sup>41</sup>, souvent en raison de leur connaissance insuffisante de la langue serbe. Le Commissaire a été informé que dans certains cas, les parents roms se sont vu proposer des incitations financières pour inscrire leurs enfants dans ces établissements.
178. L'éducation des Roms est une priorité de la Stratégie pour l'éducation (2005-2010) ; bien que le ministère de l'Éducation soit parvenu à réaliser plusieurs projets encourageants avec un financement extrêmement limité, il reste encore beaucoup à faire. Les autorités devraient développer davantage l'enseignement préscolaire et encourager activement les Roms à rester dans l'enseignement primaire et secondaire. Une formation complémentaire de tous les enseignants et professionnels travaillant avec les Roms est également nécessaire.
179. Bien que la Stratégie nationale pour l'emploi (2005-2010) et le Plan d'action national pour l'emploi (2006-2008) prévoient des programmes spécifiques pour les Roms, le taux de chômage est très élevé dans cette communauté et très peu de Roms occupent des postes à plein temps. Lorsque c'est le cas, il s'agit souvent d'emplois peu qualifiés. Les Roms qui vivent dans des camps non déclarés rencontrent des difficultés à s'inscrire auprès du bureau local du Service national de l'emploi. La discrimination sociale compromet davantage encore les perspectives d'emploi, tandis que le manque d'études constitue l'un des principaux obstacles à l'emploi à temps plein. Le Commissaire insiste sur la nécessité de veiller à ce que des mesures concrètes soient prises pour accroître l'emploi des Roms.
180. Ces dernières années, le Gouvernement serbe a multiplié les efforts pour faire face à la situation économique et sociale des Roms, particulièrement en ce qui concerne l'accès aux soins de santé. Ainsi, la loi sur l'assurance-maladie accorde le droit aux soins de santé à toutes les personnes appartenant aux groupes de population vulnérables, parmi lesquels les Roms. Le budget de l'Etat prend donc en charge les cotisations de ces personnes au régime obligatoire d'assurance maladie. En 2009, le ministère de la Santé apportera une formation aux professionnels de santé pour les sensibiliser davantage aux besoins de la population rom et améliorer la communication avec les groupes vulnérables.
181. En janvier 2005, un plan d'action pour la santé des Roms a été adopté dans le cadre de la Décennie pour l'intégration des Roms 2005-2015 ; un poste budgétaire a été consacré à sa mise en œuvre. Dans le but d'améliorer la santé et la prise en charge des Roms, le ministère de la Santé a encouragé les établissements de santé à proposer des projets en coopération avec les ONG rom. En 2007 et 2008, 17 345 Roms ont ainsi bénéficié de 113 projets. Trente et un autres projets seront menés en 2009. Le ministère de la Santé financera également quatre projets visant à informer et à fournir des soins de santé aux Roms qui travaillent avec des déchets.
182. Le ministère de la Santé a informé le Commissaire de la nomination de 15 médiateurs roms, qui serviront d'interface entre les Roms et le ministère et travailleront directement

<sup>41</sup> 50 à 80 % des élèves sont roms dans certaines de ces écoles.

avec la communauté rom au niveau local. Ces nominations, qui vont dans le sens de la Décennie pour les Roms et du plan d'action national pour la protection des soins de santé, entrent dans le cadre du programme du ministère de la Santé pour la promotion de la santé de certains groupes de population<sup>42</sup>. Le ministère considère cette initiative comme une réussite et projette de l'étendre. Le Commissaire recommande aux autorités locales de participer plus activement à ce processus.

183. Des évolutions positives sont à noter au niveau régional. Un bureau pour l'intégration des Roms doté d'un budget spécial a été créé en Voïvodine en 2005. Il a effectué trois études sur la situation des Roms dans la province, dans le domaine du logement, et la situation des enseignants de la communauté rom. Bien que ses effectifs soient encore insuffisants, ce bureau représente un engagement fort en faveur de l'intégration des Roms dans cette région. Il a également participé à l'élaboration de la stratégie d'amélioration de la situation des Roms et travaille en étroite coopération avec le médiateur régional. Les organisations internationales telles que le CICR, l'OSCE et les équipes de l'ONU mènent de nombreux projets de sensibilisation au niveau local, dans tout le pays. Le Commissaire encourage le gouvernement et les acteurs locaux à travailler avec les organisations internationales et non gouvernementales pour la mise en œuvre de ces projets.

### **XIII. Préoccupations des réfugiés, personnes déplacées dans leur propre pays et demandeurs d'asile**

184. Au cours des périodes de conflit dans l'ex-RFSY, la Serbie a été confrontée à une grave crise des réfugiés, et a réagi en accueillant des afflux massifs de réfugiés et de personnes déplacées. Le coût de la prise en charge de ces réfugiés a été énorme pour le gouvernement. Lors du recensement des réfugiés et personnes touchées par la guerre effectué en 1996, 538 000 réfugiés et 72 000 personnes touchées par la guerre ont été enregistrées. Le nombre de réfugiés est passé à 346 000 en 2001 et 104 246 en 2004/2005. En 2008, environ 210 000 personnes déplacées étaient enregistrées en Serbie<sup>43</sup>.
185. Le HCR a identifié trois grands groupes de personnes vulnérables en Serbie : les réfugiés arrivés dans le pays suite à l'éclatement de l'ex-RFSY, les demandeurs d'asile et les réfugiés sous mandat venant de l'extérieur de l'ex-RFSY et les personnes déplacées du Kosovo.

#### *13.1. Cadre législatif*

186. En vertu de l'article 57 de la Constitution, toute personne qui craint avec raison d'être persécutée pour des motifs de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social ou à une opinion politique en particulier a le droit à l'asile en dehors du pays dont elle est ressortissante. Bien que la Serbie ait adopté une loi sur les réfugiés en 1992, c'est l'adoption en novembre 2007 de la loi sur l'asile<sup>44</sup> par le Parlement qui a marqué un tournant dans l'exécution des obligations internationales de la Serbie en

<sup>42</sup> D'après les informations fournies par le ministère, ces médiateurs se sont rendus dans 5250 familles et ont fourni 594 cartes santé. Grâce à leur action, 872 enfants ont été vaccinés et 24 ont été inscrits à l'école, 61 femmes ont subi leur premier examen gynécologique et 141 ont passé leur premier bilan médical. Il est prévu de recruter 60 médiateurs roms supplémentaires en 2009.

<sup>43</sup> Parmi lesquelles des personnes déplacées *originaires* du Kosovo qui se trouvent maintenant en Serbie, mais n'incluant pas les personnes déplacées *au* Kosovo.

<sup>44</sup> Journal Officiel RS, n°109/2007.

matière de protection des réfugiés. En effet, l'adoption d'une législation nationale conforme aux normes internationales faisait partie des engagements pris par le pays lors de son adhésion au Conseil de l'Europe et dans le processus d'association avec l'UE.

187. Le Commissariat aux réfugiés est la principale institution gouvernementale qui s'occupe des questions liées aux réfugiés et aux personnes déplacées. Il existe deux stratégies nationales dans ce domaine : la stratégie pour la résolution des questions liées aux réfugiés et aux personnes déplacées de 2002 et la stratégie de réduction de la pauvreté de 2003. En principe, le ministère du Travail et des Affaires sociales est chargé de veiller à l'intégration des personnes déplacées, réfugiés et autres au sein de la société serbe, selon le cas.

### 13.2. *Personnes déplacées dans leur propre pays*

188. Un grand nombre de personnes ont été déplacées du Kosovo au cours et à la suite du conflit de la fin des années 1990. Plus de 75% des personnes déplacées en Serbie sont d'origine serbe, suivies par les Roms et plus de 10 autres origines ethniques. 55% des personnes déplacées du Kosovo qui ont été recensées se sont installées dans le sud de la Serbie et ne sont pas retournées dans leur pays.

189. Trois options durables s'offrent aux personnes déplacées pour ce qui est de leur situation et leur statut en Serbie, à savoir : regagner leur domicile dans leur lieu d'origine, regagner une autre région du Kosovo ou s'intégrer là où elles ont été déplacées. Tous les acteurs concernés doivent renouveler leurs efforts pour permettre aux personnes qui *souhaitent* retourner dans leur pays de le faire dès que possible, étant entendu que le rapatriement est la solution la plus satisfaisante, mais également faciliter l'intégration des personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas regagner leur pays. D'après le Commissariat aux réfugiés, les personnes déplacées les plus vulnérables se voient proposer un logement temporaire dans des centres collectifs<sup>45</sup>. Elles ont également accès à des programmes spéciaux de recrutement du Service national pour l'emploi, mais leur retour sur le marché de l'emploi est très difficile, le taux de chômage général s'élevant à près de 30%.

190. Les Roms sont les plus vulnérables au sein de la population déplacée et se trouvent dans une situation plus précaire que les Roms nationaux. Un grand nombre de personnes déplacées roms vivent dans des conditions terribles, souvent dans des camps non déclarés, sans accès adéquat aux services de base, et sont victimes d'intolérance et de discrimination de la part de la population locale. La délégation du Commissaire a visité le camp de *Salvatore*, dans le sud de la Serbie. Conçu à l'origine pour 250 personnes, il en accueillait plus de 700 au moment de la visite, dont 222 seulement disposaient de papiers d'identité et de documents d'état civil.

191. Une étude d'évaluation du niveau de vie des personnes déplacées dans leur pays (LSMS) menée en 2007<sup>46</sup> a conclu que près de 30% des personnes déplacées roms n'avaient pas de papiers d'identité. Cette situation les empêche d'accéder à leurs droits et crée des situations d'apatridie de fait<sup>47</sup>. D'après les autorités, les personnes déplacées dans leur pays peuvent exercer leur droit de s'enregistrer, en vertu de l'article 1 portant modification à la loi sur l'état civil<sup>48</sup>. Une procédure de réenregistrement des naissances, mariages ou décès a été lancée en 1999 et se poursuit. Toutes les personnes qui n'avaient pas été inscrites dans le registre des naissances avaient le droit de se faire

<sup>45</sup> Actuellement, 4 800 personnes déplacées sont logées dans 64 centres collectifs à l'échelle nationale.

<sup>46</sup> World Bank Living Standard Measurement Study, 2007, <http://www.worldbank.org/LSMS/>

<sup>47</sup> Le HCR estime qu'environ 17 000 personnes peuvent être considérées comme apatrides de fait en Serbie.

<sup>48</sup> Journal officiel de la République de Serbie, n°57/03.

- enregistrer (le délai prévu par la loi est maintenant arrivé à expiration). Un projet de loi sur l'état civil, qui prévoit la possibilité de déclarer les naissances dans le registre des naissances, est actuellement en plein processus parlementaire.
192. Le Commissaire recommande vivement aux autorités serbes de simplifier les procédures administratives permettant d'obtenir des documents d'état civil, et d'adopter des mesures pour offrir une aide juridique gratuite aux personnes déplacées.
193. Bien qu'il se soit écoulé plus d'une décennie depuis la fin du conflit au Kosovo, la situation des personnes déplacées en Serbie continue de se détériorer, car elles restent bloquées entre d'une part, un avenir incertain au Kosovo et d'autre part, des obstacles considérables à leur intégration dans la société serbe. La déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo semble également avoir retardé toute avancée en la matière. Le Commissaire invite les autorités à désigner un organe de coordination interministériel qui sera chargé des questions relatives aux personnes déplacées dans leur propre pays. Le ministère des droits de l'homme et des droits des minorités semble être le mieux à même de remplir ce rôle.
- 13.3. *Réfugiés de Bosnie-Herzégovine et de Croatie*
194. Aujourd'hui, la République de Serbie donne asile à 97 354 réfugiés, originaires de Bosnie-Herzégovine et de Croatie. Près de 75% de ces personnes sont des réfugiés de la République de Croatie.
195. Les réfugiés de l'ex-RFSY ont obtenu le statut de réfugié lorsqu'ils sont arrivés en Serbie entre 1991 et 1995, en vertu de la loi sur les réfugiés de 1992. L'assouplissement de la législation relative à la naturalisation<sup>49</sup>, ainsi que d'importants efforts du Gouvernement serbe (avec un soutien fort du HCR, puis de l'Union européenne) en vue d'une intégration locale ont entraîné une diminution significative de près de 80% du nombre de réfugiés en Serbie. D'après le Commissariat aux réfugiés de la Serbie, entre 1996 et 2008, le nombre de réfugiés a été ramené à moins de 100 000. La majorité de ces réfugiés restants devrait en principe opter pour l'intégration locale.
196. L'intégration locale reste un processus difficile et coûteux. Sur le plan de l'accès aux droits économiques et sociaux, de nombreux réfugiés de Bosnie-Herzégovine et de Croatie n'ont pas encore atteint un niveau de vie adéquat et sont encore loin d'avoir réussi leur pleine intégration socio-économique.
197. En Bosnie-Herzégovine, le Bureau du Haut représentant est à l'origine d'une loi qui prévoyait la restitution intégrale des biens des réfugiés, et notamment la restitution des anciens appartements en propriété collective (droits d'occupation et de location) ainsi que la possibilité de les acquérir, facilitant ainsi le retour des réfugiés dans leurs foyers en Bosnie-Herzégovine. La Croatie a enregistré le retour de 125 000 réfugiés d'origine serbe, dont 55 000 sont restés définitivement dans le pays<sup>50</sup>. En vertu d'une loi controversée, les autorités croates ont résilié quelque 30 000 baux, empêchant plus de 100 000 réfugiés (ou anciens réfugiés), qui vivaient pour la plupart en Serbie, d'obtenir la restitution ou la possibilité d'acquérir des appartements en propriété collective (au titre des droits d'occupation et de location). Les possibilités d'aide au logement actuellement offertes par la Croatie ne sont destinées qu'aux personnes vulnérables. En ce qui

---

<sup>49</sup> La loi de 2005 sur la citoyenneté serbe facilite la naturalisation des réfugiés du point de vue des procédures, de la durée et du coût, ce qui a permis à plus de 200 000 réfugiés d'acquérir la citoyenneté serbe, dans ce qui a été l'un des processus les plus vastes d'intégration de réfugiés en Europe ces vingt dernières années.

<sup>50</sup> Statistiques du HCR

concerne le retour et l'intégration des réfugiés de Croatie, seule la moitié des réfugiés officiellement rapatriés en Croatie ont décidé de rester vivre dans leurs anciens lieux de résidence.

#### 13.4. *Réfugiés autres que ceux de l'ex-Yougoslavie*

198. La nouvelle loi sur l'asile de la République de Serbie, adoptée en novembre 2007, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2008. Elle est conforme à la Convention de 1951 relative aux réfugiés. Le 1<sup>er</sup> avril, le gouvernement a repris les responsabilités du HCR en matière de détermination du statut de réfugié et de prise en charge des demandeurs d'asile et réfugiés venant de l'extérieur de la région de l'ex-Yougoslavie. Le Commissaire juge encourageants les premiers mois de la mise en œuvre de la loi sur l'asile et les progrès réalisés.
199. Les demandeurs d'asile peuvent circuler librement en Serbie une fois que leur identité a été établie et qu'ils ont déposé une demande d'asile. Ils ont droit à une aide sociale, qui inclut notamment un logement et des vivres, mais n'ont pas le droit de travailler avant d'avoir obtenu le statut de réfugié.
200. Il y a un centre d'accueil pour demandeurs d'asile en Serbie, à Banja Koviljača, à la frontière avec la Bosnie-Herzégovine. C'est le Commissaire aux réfugiés de la République de Serbie (SCR) qui est responsable de la gestion de ce centre, ainsi que de la situation et de la prise en charge des réfugiés de l'ex-RFSY. Cela étant, pour des raisons administratives et financières, il n'a pas encore pris la relève du HCR pour l'ensemble de la gestion du centre. Le Commissaire espère que des ressources budgétaires et humaines adéquates seront bientôt mises à disposition de l'autorité compétente pour qu'elle puisse s'occuper pleinement de la gestion du centre.
201. Le Commissaire est préoccupé par le fait que les demandeurs d'asile, notamment ceux dont on considère qu'ils n'ont pas les documents nécessaires, sont placés en détention avant d'être orientés vers le centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Il rappelle que la demande d'asile n'est pas un crime, mais un droit, et encourage les autorités à tout faire pour garantir la mise en place rapide et intégrale d'une procédure d'asile équitable et efficace, en instaurant un mécanisme d'orientation systématique des demandeurs d'asile, depuis les frontières et autres points d'entrée dans le pays vers le centre pour demandeurs d'asile.

## **XIV. Liberté des médias et accès à l'information**

202. La Constitution de Serbie garantit le droit à la liberté d'expression (article 46), la liberté des médias (article 50) et le droit d'accès à l'information (article 51), conformément aux normes internationales.
203. Il y a en Serbie une grande diversité de médias assez actifs. S'il est vrai que bon nombre de médias et de journalistes contribuent au processus démocratique en rendant compte de l'actualité de manière impartiale, factuelle et constructive, il n'en reste pas moins que la politisation, les fautes professionnelles et l'insuffisance des mécanismes de contrôle décrédibilisent l'ensemble des médias. Certains médias sont régulièrement détournés à des fins politiques ou se livrent à des commentaires malsains à l'encontre de certains groupes, en particulier les LGBT, les Roms et les défenseurs des droits de l'homme. Ce faisant, ils nuisent à la réputation de la profession et portent atteinte à la démocratie et aux droits de l'homme. Les journalistes sérieux, en particulier ceux qui n'hésitent pas à s'exprimer sur certaines questions, sont victimes de violences, de menaces et d'agressions physiques.

204. Beaucoup de journalistes d'investigation sont confrontés à un problème d'accès à l'information, et en particulier aux informations d'intérêt public. Les journalistes ou particuliers se voient régulièrement refuser l'accès à ces données, bien que ce soit un droit garanti par la Constitution. Le Commissaire pour le libre accès à l'information d'intérêt public, M. Rodoljub Šabić, est habilité à recevoir et à donner suite aux plaintes de particuliers pour refus d'accès à ces informations.
205. Le Commissaire aux droits de l'homme se félicite vivement de l'approche proactive de M. Šabić dans l'exercice de son mandat, bien que ses initiatives se heurtent quelquefois à la lenteur, voire à l'absence de réponse officielle. Le Commissaire recommande aux autorités de veiller à ce que l'information soit disponible et accessible, et d'accorder à l'institution du Commissaire pour l'accès à l'information un soutien financier et humain sans réserve.
206. Au moment de la visite du Commissaire, il n'y avait aucune loi sur la protection des données à caractère personnel, mais de nombreuses craintes ont été exprimées concernant un projet de loi en cours d'examen au Parlement. M. Šabić avait menacé de démissionner si le projet de loi venait à entrer en vigueur, certaines de ses dispositions allant à l'encontre de son mandat.
207. De nombreuses missions internationales de suivi, parmi lesquelles l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ont soulevé le problème de la transparence de la propriété de certains médias. Le public a le droit de savoir qui ou quelles forces politiques sont susceptibles d'être à l'origine de la diffusion de telle ou telle information dans les médias. En outre, le processus de privatisation n'a pas été suffisamment transparent, ce qui a entraîné dans certains cas un manque de clarté quant à la propriété des médias.
208. Le Commissaire est vivement préoccupé par la fréquence des déclarations inappropriées et du discours de haine dans les médias, qu'il a pu constater par lui-même lors de son séjour dans le pays. Ces propos tenus à l'encontre de certains individus, défenseurs des droits de l'homme, groupes ou organisations de la société ne peuvent être tolérés ni justifiés de quelque manière que ce soit.
209. La Serbie ne dispose pas encore d'un Conseil des médias indépendant qui serait chargé d'examiner les plaintes déposées contre les médias dans de tels cas. Le Commissaire recommande vivement aux autorités de créer une telle instance afin de protéger les droits des citoyens vis-à-vis des informations diffusées dans les médias.
210. Un problème du même ordre est l'absence de code de déontologie contraignant relatif aux pratiques des associations de médias. Le Commissaire a été informé qu'un code de déontologie a été mis en place il y a quelques années, mais qu'il est régulièrement transgressé car il n'est pas contraignant. Il existe deux associations de médias, qui regroupent 3 000 des quelques 8 000 journalistes de Serbie, mais leurs relations et leur coopération sont limitées. Il y aurait lieu de remédier aux lacunes du système d'autoréglementation des médias pour protéger les normes éthiques et juridiques.
211. L'éducation et la formation s'avèrent absolument nécessaires pour le perfectionnement professionnel des journalistes de Serbie. Si la profession compte de nombreuses personnes hautement qualifiées, il semble y avoir une méconnaissance de certains principes journalistiques fondamentaux pour bien d'autres.

## XV. Traite des êtres humains

212. La Serbie est un pays d'origine, de transit et de destination ; les premières victimes de la traite sont les femmes et les filles, principalement à des fins d'exploitation sexuelle. Plusieurs indicateurs font état d'une tendance à la baisse de la traite transfrontalière, tandis que la traite « interne » de victimes nationales recensées est en progression, conformément à la tendance dans d'autres pays de la région<sup>51</sup>. Le nombre d'enfants victimes de la traite continue d'augmenter, mais on ignore si ce phénomène est le reflet d'une tendance ou s'il résulte simplement de l'amélioration des mécanismes de suivi et d'identification des victimes. Les enfants roms et les enfants des communes rurales pauvres sont les plus exposés au risque d'être contraints à mendier dans les rues, d'être soumis au travail forcé ou d'être enrôlés dans des réseaux de vol. L'on observe également une augmentation des cas recensés de mariages arrangés et de traite de nourrissons et d'enfants à des fins d'adoption.
213. Le ministère de l'Intérieur s'est inquiété de l'augmentation de la traite à des fins de travail forcé. Il n'existe aucune donnée officielle concernant le trafic d'organes humains en Serbie, mais plusieurs pages internet affichent des annonces de personnes qui vendent ou cherchent à acheter des organes. A l'exception des enquêtes actuellement menées par le procureur de la Serbie chargé des crimes de guerre, portant sur les trafics d'organes au cours du conflit du Kosovo, il n'y a aucune information disponible sur les enquêtes en cours à l'encontre de ces annonceurs et des fournisseurs internet concernés.
214. La Serbie a adopté la stratégie nationale de lutte contre la traite 2006-2009, mais ne l'a pas assortie d'un plan d'action pour mettre en œuvre ses objectifs. Elle a considérablement amélioré son cadre législatif et ses capacités institutionnelles ces dernières années. Hormis le fait que la peine minimale d'emprisonnement pour traite d'enfants soit passée de cinq à trois ans dans le nouveau Code pénal, le cadre législatif paraît suffisant. Ce changement peut rendre plus difficile l'exercice de poursuites pénales et la sanction des trafiquants, car il se peut que les mesures de protection des victimes ne soient plus demandées qu'en cas de suspicion de crimes passibles d'une sanction minimale de dix ans d'emprisonnement ou, exceptionnellement, pour des crimes passibles d'une peine de prison de quatre ans. La législation nationale n'érige pas en infraction pénale l'achat *en connaissance de cause* des services de victimes de la traite. Le Commissaire invite le législateur et les organes de décision à réexaminer les dispositions pertinentes du Code pénal à la lumière de la Recommandation 1545 adoptée en 2002 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui invite les gouvernements à introduire des sanctions pénales pour l'utilisation en connaissance de cause des services de femmes victimes de la traite<sup>52</sup>.
215. Il existe un groupe national de lutte contre la traite des êtres humains, dirigé par un coordinateur national nommé en novembre 2008 à la suite d'une vacance du poste pendant un an. Ce vide à la tête du groupe a eu des répercussions négatives sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, car aucune réunion n'a été tenue ; la mise en œuvre de la stratégie nationale et la rédaction du plan d'action complémentaire sont restées au point mort. Le Commissaire espère que la nomination du coordinateur national contribuera à relancer l'action dans ce domaine. Le groupe national est complété par le Conseil interministériel contre la traite, organe consultatif présidé par le ministère de l'Intérieur et réunissant les ministres de la Justice, du Travail, de la Santé, de

<sup>51</sup> Le nombre de victimes serbes recensées est passé de 1 en 2001 à 70 en 2007. De nombreux interlocuteurs ont affirmé que ces chiffres ne représentent qu'une fraction du nombre réel de victimes de la traite à l'intérieur du pays.

<sup>52</sup> Recommandation 1545 (2002), APCE, CdE, par. 10i.

- l'Education et des Finances. Ce conseil ne s'est toutefois réuni qu'une fois jusqu'à présent et ses relations avec le groupe national sont peu claires, tout comme ses missions et responsabilités propres.
216. La police a enquêté sur plusieurs affaires très médiatisées à l'encontre de représentants des forces de l'ordre et d'un procureur de la République. Les dépositions de la/des victime(s) sont quasiment les seuls éléments de preuve utilisés ; les décisions de justice ne tiennent guère compte d'autres pièces et témoignages. Bien souvent, les procès pour traite sont excessivement longs, comportant de nombreuses failles procédurales et autres que les trafiquants exploitent habilement à leur profit. En outre, les sanctions prononcées ne semblent pas correspondre à la gravité des infractions.
217. La Serbie a établi un mécanisme national d'orientation efficace<sup>53</sup>. L'Agence de coordination de la protection des victimes de la traite (ci-après « l'agence ») du ministère du Travail et des Affaires sociales assure l'identification et l'orientation des victimes vers des établissements et prestataires de services spécialisés offrant des services médicaux, sociaux, psychologiques, juridiques et autres. Il conviendrait de renforcer le rôle de l'agence en augmentant ses ressources humaines et financières. Son mandat devrait également être clarifié pour améliorer la coordination intra- et interministérielle.
218. La loi de protection des victimes est en vigueur depuis 2006 mais ne semble avoir été appliquée qu'une seule fois ces deux dernières années. Les interlocuteurs du Commissaire lui ont indiqué que les victimes font souvent l'objet de pressions indirectes pour les faire témoigner contre les trafiquants. Le Commissaire est préoccupé par les pratiques des tribunaux consistant à demander aux victimes de comparaître en présence des trafiquants. Cette pratique se révèle inacceptable compte tenu du grave traumatisme psychologique que les victimes de la traite ont subi. Le Commissaire rappelle la nécessité de former et de sensibiliser davantage les juges et les procureurs aux besoins particuliers des victimes de la traite.
219. Le Commissaire se félicite de la pratique louable de la Serbie consistant à délivrer des permis de séjour temporaire aux victimes de la traite sans qu'elles soient tenues de coopérer avec les forces de l'ordre. En règle générale, les victimes formellement identifiées par l'Agence ne sont pas détenues ni pénalisées d'une autre manière pour les actes qu'elles ont commis du fait qu'elles ont été victimes de la traite. Le programme de formation des représentants des forces de l'ordre a été renforcé pour accroître leurs compétences professionnelles en matière d'identification des victimes et éviter les problèmes d'identification suite auxquels les victimes sont traitées comme des suspects. Ces trois dernières années, aucune victime n'a été orientée depuis le Centre d'accueil des étrangers<sup>54</sup> ou d'autres centres de rétention. Bien que le droit interne autorise les victimes à intenter au civil une action en réparation, à ce jour, seule une victime s'est vu accorder une telle indemnisation.
220. Le manque de données globales et ventilées sur les poursuites pénales, condamnations et sanctions pour traite pose problème. Le coordinateur national ne semble pas disposer des ressources suffisantes pour mener à bien cette mission. Le Commissaire souligne combien il importe de disposer d'un système fiable et centralisé de collecte de données pour détecter à temps les tendances en matière de traite. Il invite la Serbie à envisager la nomination d'un *rapporteur national* chargé de centraliser la collecte et l'analyse de

---

<sup>53</sup> Mécanisme institutionnalisé pour l'orientation des victimes de la traite vers des établissements et prestataires de services spécialisés ; la police détecte les victimes potentielles, puis l'Agence se charge de leur identification et de leur orientation vers les prestataires de services.

<sup>54</sup> Placé sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur.

- toutes les informations relatives à la traite, de publier des rapports et de conseiller les services de l'Etat concernés sur les stratégies et mesures spécifiques de lutte contre la traite<sup>55</sup>.
221. Dans l'ensemble, la coopération entre les autorités et les ONG est positive. Le Commissaire recommande vivement au gouvernement et aux ministères compétents de travailler en étroite coopération avec les ONG et autres prestataires de services pour l'identification et le soutien aux victimes. Il ressort des pratiques d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe que les pays qui obtiennent les meilleurs résultats sont ceux qui disposent de programmes institutionnalisés de coopération entre les forces de l'ordre d'une part et les ONG et prestataires de services d'autre part<sup>56</sup>. Le gouvernement n'a pas accordé de financement aux ONG, hormis une. Les interlocuteurs de la délégation ont critiqué le manque de transparence des modes de distribution des fonds publics.
222. Les ONG qui proposent des services aux victimes de la traite se concentrent principalement à Belgrade. Seule une ONG est opérationnelle à l'extérieur de la ville, ce qui pose problème car ce sont justement les populations rurales et pauvres qui sont les plus exposées au risque d'être entraînées dans des réseaux de traite. Il existe deux foyers à l'échelle nationale, qui ont accueilli près de 40 victimes au cours de l'année passée. Les lignes téléphoniques d'urgence mises en place il y a quelques années fonctionnent huit heures par jour et sont fermées l'été.

## XVI. Liberté de religion

223. La liberté de pensée, de conscience et de religion est inscrite à l'article 43 de la Constitution. L'article 44 consacre le principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat et celui de l'égalité de toutes les Eglises et communautés religieuses dans l'organisation de leur structure interne.
224. D'après la Commission du Conseil de l'Europe contre le racisme et l'intolérance (ECRI)<sup>57</sup> et plusieurs ONG rencontrées par le Commissaire, la loi de 2006 sur les églises et communautés religieuses pose problème à plusieurs égards. En effet, elle classe les communautés religieuses dans deux catégories, soit « traditionnelles », soit « non traditionnelles ». Sept communautés religieuses « traditionnelles » ont été enregistrées, à savoir l'Eglise orthodoxe serbe, l'Eglise orthodoxe grecque, l'Eglise chrétienne réformée (luthérienne), le Judaïsme et l'Islam. Conformément à l'article 18 de la loi, toutes les autres communautés religieuses ont dû se réenregistrer, même si elles avaient déjà été enregistrées en vertu d'autres lois. La procédure d'enregistrement implique de donner les coordonnées de près de 75 membres de chaque communauté. Si quelques communautés religieuses « non traditionnelles » ont également été enregistrées en application de la loi, de nombreuses autres se sont vu refuser le statut juridique pour différentes raisons.
225. Le Commissaire s'est entretenu sur ces questions avec le ministre des Religions. De l'avis du ministre, la loi sur les églises et les communautés religieuses donne un poids juridique égal à toutes les religions. La référence aux églises et communautés religieuses « traditionnelles » vise à faciliter la continuité avec le passé et l'approbation du « statut spécial » est liée au système d'enregistrement, qui est très simple. Une communauté peut fonctionner même sans cette disposition. Cela dit, les ONG ont informé le Commissaire que les communautés non enregistrées ne peuvent légalement jouir de la

<sup>55</sup> Le *rapporteur national* aux Pays-Bas est un modèle convaincant.

<sup>56</sup> On peut citer à titre d'exemple les pratiques de certains *Bundesländer* allemands, tels que la Rhénanie du Nord-Westphalie.

<sup>57</sup> Rapport sur la Serbie adopté le 14 décembre 2007 et rendu public le 29 avril 2008, CRI(2008)25

- propriété de biens, acheter ou vendre des biens, publier des ouvrages, détenir un compte bancaire ou employer du personnel. Seules les communautés enregistrées peuvent bénéficier de la loi sur la restitution de biens confisqués adoptée en 2006. Tout en reconnaissant que chaque communauté devrait avoir les mêmes droits et possibilités découlant de la loi, le ministre a souligné que l'Eglise orthodoxe serbe représentait 85% de la population.
226. Le Commissaire est préoccupé par le fait que la formulation actuelle de la loi sur les églises et les communautés religieuses ne favorise pas un climat d'harmonie entre les religions en Serbie. Il recommande donc de supprimer les restrictions à l'enregistrement prévues à l'article 18 de cette loi.
227. Il y a actuellement de regrettables tensions entre les deux communautés islamiques du pays. La première, basée à Novi Pazar et appelée Communauté islamique *en* Serbie, est dirigée par Muhamer Zukorlić, mufti de Novi Pazar. Elle est liée spirituellement à la Bosnie-Herzégovine. L'autre, appelée Communauté islamique *de* Serbie, est dirigée par Adem Zilkić et basée à Belgrade. Elle voit dans la Serbie son foyer spirituel. Les tensions se sont malheureusement exacerbées entre ces deux groupes depuis octobre 2007.
228. Selon un avis exprimé au Commissaire, la séparation aurait été causée par une intervention du gouvernement. Selon d'autres sources, le gouvernement aurait été trop passif face à cette crise. Le ministre des Religions a affirmé qu'il déplorait vivement le schisme actuel au sein de la communauté islamique du pays, mais a insisté sur le fait que l'Etat ne pouvait et ne devait pas s'immiscer dans les affaires des communautés religieuses, y compris de la communauté musulmane.

## **XVII. Recommandations**

Le Commissaire, agissant conformément à l'article 3, paragraphes b, c et e et à l'article 8 de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres, fait les recommandations suivantes aux autorités serbes :

1. Envisager la rédaction d'un plan d'action national pour les droits de l'homme intégrant tous les plans d'action et stratégies existants, et veiller à y associer la société civile.

### **Institutions du médiateur**

2. Allouer des ressources humaines et financières adéquates aux différents bureaux de médiateurs pour qu'ils puissent exercer leur mandat de manière efficace.

### **Société civile, ONG et défenseurs des droits de l'homme**

3. Mener des enquêtes et engager des poursuites dans les affaires de discours de haine et d'autres agressions physiques et verbales à l'égard des défenseurs des droits de l'homme, y compris les journalistes, et envoyer un message clair des plus hautes instances politiques, condamnant de tels actes.

### **Etat de droit**

4. Veiller à la mise en œuvre intégrale de la stratégie nationale de réforme judiciaire et du plan d'action complémentaire.
5. Faciliter l'accélération des procédures civiles et pénales. Prévoir une voie de recours civile contre la durée excessive des procédures, et notamment une compensation financière. Améliorer les procédures de contrôle de l'exécution des jugements civils, particulièrement dans le domaine du droit de la famille.
6. Affecter des ressources suffisantes pour l'augmentation du nombre de greffiers à la Cour constitutionnelle. Veiller à clarifier le statut juridique des juges de la Cour constitutionnelle afin qu'aucun juge ne soit employé en permanence en tant que professeur d'université à temps plein.
7. Mettre pleinement en œuvre le Plan d'action anti-corruption conformément aux recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO).

### **Police**

8. Continuer à faire figurer l'éducation aux droits de l'homme dans les programmes de formation de la police, en mettant l'accent sur la lutte contre les mauvais traitements.
9. Augmenter la participation des minorités au sein des forces de police.
10. Renforcer le mécanisme de plaintes contre la police en lui donnant des ressources et des pouvoirs suffisants.

### **Prisons**

11. Intensifier les efforts pour assurer le traitement et la réadaptation de tous les détenus consommateurs de drogues, en étroite collaboration avec les agents du ministère de la Santé.
12. Poursuivre les efforts déployés pour faire face au problème de la surpopulation carcérale en Serbie.
13. Traduire, publier et diffuser largement le rapport du CPT à tous les acteurs concernés.

### **Questions de discrimination**

14. Adopter dans les meilleurs délais une loi générale anti-discrimination.
15. Adopter le projet de Plan d'action national pour l'autonomisation des femmes et la promotion de l'égalité entre les sexes (2007-2010) et veiller à ce que le Conseil pour l'égalité entre les sexes dispose de ressources suffisantes.
16. Mettre en œuvre les observations finales sur la Serbie du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, adoptées le 11 juin 2007.
17. Mettre en œuvre la stratégie de santé mentale et en assurer le suivi.
18. Accroître les possibilités de prise en charge individualisée ou (hors établissement) pour réaliser une désinstitutionnalisation à grande échelle.
19. Elaborer et adopter une loi de portée générale sur l'enfance, après consultation des partenaires non gouvernementaux et internationaux.
20. Veiller à la mise en œuvre pleine et entière du Protocole général pour la protection des enfants contre les abus et la négligence.

### **Droits des minorités nationales**

21. Adopter sans délai la loi sur les Conseils nationaux des minorités.
22. Améliorer la collecte systématique et globale de données pour obtenir des statistiques ventilées sur l'origine ethnique et d'autres indicateurs sociaux (santé, éducation, emploi, etc.).
23. Promouvoir activement le développement économique dans les régions sous-développées, par le biais de projets de développement d'infrastructures et autres, afin de réduire la pauvreté, d'encourager le développement durable et de promouvoir la stabilité régionale.

### **Droits des Roms**

24. Adopter des mesures proactives pour offrir aux Roms, réfugiés et enfants handicapés la possibilité d'être scolarisés en milieu ordinaire.
25. Prendre des mesures immédiates pour remédier à la précarité des conditions de vie des Roms, et en particulier les Roms déplacés et ceux vivant dans des campements sauvages.
26. Mettre en œuvre et étendre les programmes en faveur de l'accès des Roms à l'éducation, aux soins de santé et à l'emploi. Mettre à profit la présidence serbe de la Décennie pour l'intégration des Roms. Coopérer activement avec les organisations de la société civile rom.
27. Soutenir et faciliter l'enregistrement des naissances et de la citoyenneté des Roms du pays et des Roms déplacés du Kosovo, afin de minimiser le risque d'apatridie.

### **Liberté des médias et accès à l'information**

28. Créer un Conseil des médias indépendant pour protéger les droits des citoyens vis-à-vis des informations diffusées dans les médias.
29. Développer et promouvoir la formation des journalistes aux normes professionnelles et aux techniques d'information, en coopération avec les organisations internationales et non gouvernementales. Contribuer à un examen collectif des codes de déontologie des médias pour en rédiger une version révisée.
30. Veiller à la transparence totale de la propriété et du financement des médias.

31. Coopérer pleinement avec l'institution du Commissaire pour le libre accès à l'information et la soutenir par la mise à disposition de ressources humaines et financières adéquates.

**Traite des êtres humains**

32. Veiller à la mise en œuvre pleine et entière de la stratégie nationale de lutte contre la traite par le biais d'un Plan d'action national.
33. Continuer à lutter contre la corruption liée à la traite en engageant des poursuites pénales et en sanctionnant sévèrement les fonctionnaires qui facilitent la traite.
34. Veiller à une coopération institutionnalisée entre les organes de l'Etat et les ONG, en particulier dans le domaine de l'identification et du soutien aux victimes.

## **Annexe 1 : Liste des interlocuteurs rencontrés et des sites visités**

### **Autorités nationales, organes et institutions étatiques**

1. **Premier ministre de la République de Serbie**, M. Mirko Cvetković
2. **Ministère des Affaires étrangères**
  - a. M. Radojko Bogojević, **Secrétaire d'Etat**
  - b. Mme Kristina Milosavljević, directrice du département OSCE et CdE
  - c. Mme Olga Ćosić, conseillère principale, département OSCE et CdE
3. **Ministère de l'Intérieur**, M. Dragan Marković, Secrétaire d'Etat
4. **Ministre de la Justice**, Mme Snežana Malović
  - a. Le responsable de l'administration pénitentiaire centrale a également participé à cette réunion
5. **Ministre de l'administration publique et de l'autonomie locale**, M. Milan Marković
6. **Ministre du Travail et des Affaires sociales et Président du Conseil national pour la coopération avec le TPIY**, M. Rasim Ljajić
7. **Ministre des droits de l'homme et des droits des minorités**, M. Svetozar Čiplić
8. **Ministère de l'Education**, Mme Vesna Fila
9. **Ministre des affaires religieuses**, M. Bogoljub Šijaković
10. **Ministère de la Santé**, Secrétaire d'Etat, M. Tomislav Stantić
11. **Vice-présidente de l'Assemblée nationale de la République de Serbie**,  
Mme Gordana Čomić
12. **Procureur de la République de Serbie** (par intérim), M. Slobodan Radovanović
13. **Présidente de la Cour suprême**, Mme Vida Petrović-Škero
14. **Présidente de la Cour constitutionnelle**, Mme Bosa Nenadić
15. **Commissariat d'Etat aux réfugiés**, M. Vladimir Cucić
16. **Procureur chargé des crimes de guerre**, Secrétaire général, M. Bojan Lapčević
17. **Présidente du Conseil anti-corruption**, Mme Verica Barać
18. **Président du groupe de travail sur les personnes disparues**, M. Veljko Odalović
19. **Médiateur**, M. Saša Janković
  - a. Médiateurs adjoints, Mme Tamara Lukšić-Orlandić, Mme Zorica Mršević,  
M. Goran Bašić et M. Miloš Janković
20. **Commissaire pour le libre accès à l'information d'intérêt public**, M. Rodoljub Šabić

**Novi Pazar** (« région de Sandjak », *oblast de Raška*):

- **Maire de Novi Pazar**, M. Mirsad Đerlek

**Novi Sad** (Capitale de la province autonome de Voïvodine)

- **Assemblée de la province autonome de Voïvodine**, M. Šandor Egereši, président
- **Conseil exécutif de la province autonome de Voïvodine**, M. Bojan Pajtić, président
- **Médiateur de la province de Voïvodine**, M. Petar Teofilović
- **Secrétaire provincial pour la réglementation, l'administration et les minorités nationales**, M. Tamaš Korhec

Des réunions ont également été tenues avec les partis représentés au Parlement et des hommes politiques issus de tous les partis, au niveau central et local, dans l'ensemble du pays.

**Représentants d'organisations non gouvernementales (nationales)**

- **Comité d'Helsinki pour les droits de l'homme**, M. Nebojša Tasić
- **Centre du droit humanitaire**, Mme Sandra Orlović
- **YUCOM**, Mme Biljana Kovačević-Vučo et M. Dejan Milenović
- **Groupe 484**, M. Vladimir Petronijević
- **Gay-Straight Alliance**, M. Boris Milićević
- **Labris**, Mmes Dragana Vučković et Radenka Grubačić
- **Aide contre la violence familiale**, Mme Vesna Stanojević
- **Centre des droits de l'enfant**, Mme Tanja Bogićević
- **Women in Black**, Mme Jelena Čelebić
- **Centre de protection de l'asile**, Mme Maja Milenković, M. Radoš Đurović
- **Centre des droits des minorités**, Mme Andrea Čolak
- **Centre pour le développement de la société civile**, M. Vladmimir Ilić
- **Centre des droits de l'homme de Voïvodine**, Mme Danica Živković
- **Ecole de journalisme de Novi Sad**, Mme Mirjana Pusih, directrice, et Mme Bela Aisenberger
- **Comité d'Helsinki pour les droits de l'homme**, Novi Sad, M. Pavel Domonji

- **Centre humanitaire pour l'intégration et la tolérance**, M. Ratko Bubalo, président du directoire
- **Centre des droits de l'homme de Voïvodine**, Mme Aleksandra Vujić
- **Mental Disability Rights International**, Mme Dragana Ćirić Milovanović

**Autres :**

- M. Goran Svilanović, ancien ministre des Affaires étrangères de la RFSY
- M. Vojin Dimitrijević, professeur de droit
- M. Vladimi Goati, président, Transparency International
- M. Ivo Visković, professeur (relations internationales), Faculté des sciences politiques
- M. Jakša Šćekić, journaliste
- « **Communauté islamique en Serbie** » réunion avec le mufti Muamer Zukorlić
- « **Communauté islamique de Serbie** » réunion avec le mufti Adem Zilkić

**Représentants d'organisations internationales**

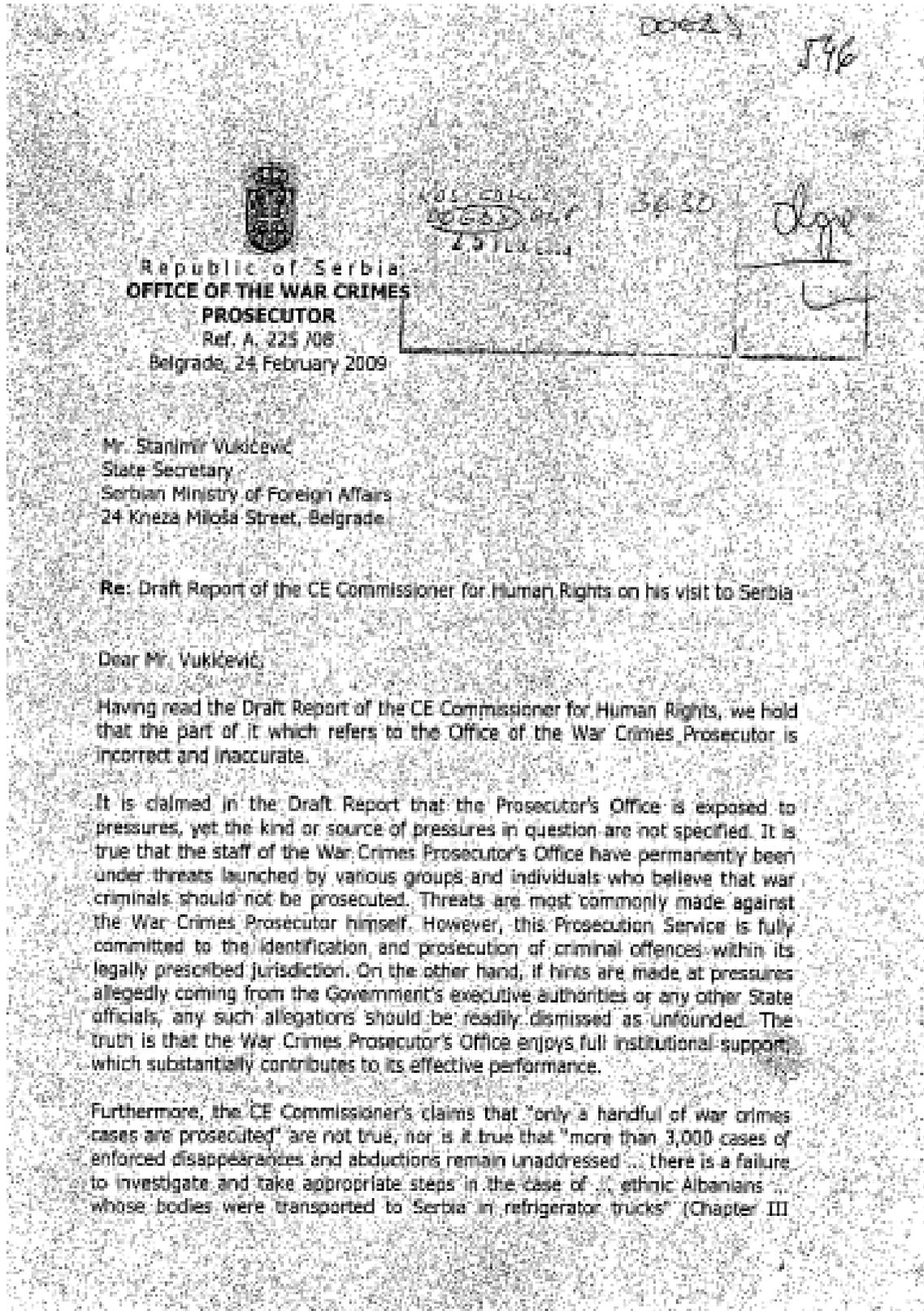
- Représentant spécial du Secrétaire Général du **Conseil de l'Europe**, M. Yerocostopoulos
- **Mission de l'OSCE** en Serbie, M. Hans Ola Urstad
  - **Bureau local de l'OSCE – sud de la Serbie**, M. Martin Brookes, coordinateur municipal.
- Coordinateur résident de l'**ONU** et responsable du PDNU, M. Lance Clarke
- **HCR**, M. Lennart Kotsalainen
- **UNIFEM**, Mme Birna Thorarinsdottir
- **UNICEF**, Mme Judita Reichenberg
- **Bureau du coordinateur résident/HCDH**, responsable du programme national des droits de l'homme, Mme Marija Raus
- **Commission européenne**, chef de la délégation en Serbie, M. Josep M. Lloveras
- Délégué pénitentiaire régional, **CICR**, M. Ralph Wehbe

**Etablissements/sites présentant un intérêt du point de vue des droits de l'homme**

- Camp rom à Belgrade, *bloc 67 (derrière le centre commercial Delta city)*

- Camp rom, Preševo
- Etablissement psychiatrique, Kovin
- Prison de Belgrade (y compris hôpital pénitentiaire)
- Centre de détention provisoire, Požarevac
- Commissariat de police de la rue du 29 novembre, Belgrade
- Commissariat de police, Novi Pazar
- Commissariat de police, Novi Sad
- Commissariat de police et centre de formation, Preševo

## Annexe 2 : Commentaires des Autorités Serbes

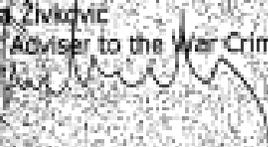


Paragraph 40). Namely, the War Crimes Prosecutor's Office has launched proceedings – which are currently at different stages – in 11 cases related to the disclosure of mass gravesites in Batajnica, Perućac and Petrovo Selo.

Representatives of the War Crimes Prosecutor's Office are at all times ready to present the CE Commissioner for Human Rights with their work, lest such imprecise conclusions should be made on any future occasions.

Yours sincerely,

 **Biserka Živković**  
Senior Adviser to the War Crimes Prosecutor





Република Србија  
МИНИСТАРСТВО ЗА ЉУДСКА И  
МАЊИНСКА ПРАВА  
Сектор за унапређење и заштиту  
људских права  
Број:  
Дана године  
Београд

Republic of Serbia  
Ministry for Human and Minority Rights  
Sector for the Advancement and Protection  
of Human Rights  
No. 190-040337-00-1/09  
Date: 3/03/2009  
Belgrade

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS  
Directorate for the OSCE and the CE  
Kneza Milosa 24  
11000 Belgrade  
Serbia

Subject: Report of the CE Commissioner for Human Rights on his visit to the Republic of  
Serbia – Final version  
Regarding: Your correspondence no. 3416/09 of February 20, 2009

Dear

With regard to the Final version of the report of the CE Commissioner for Human Rights on his visit  
to the Republic of Serbia (October 3-17, 2008), which you submitted along with the above-mentioned  
correspondence, in accordance with the competencies of the Ministry for Human and Minority Rights,  
we hereby provide the following comments:

**XI. Rights of National Minorities**

**11.2. National councils of national minorities**

**Item 152**

In this item the text: "The Ministry of Human and Minority Rights plans to establish a separate state  
sponsored fund..." should be replaced with the following text:

The Ministry of Human and Minority Rights shall, in accordance with the provisions of the  
article 20 of the Law on the Protection of Rights and Freedoms of National Minorities, launch  
the initiative for the establishment of the Fund for the stimulation of the social, economic,  
cultural and general development of national minorities.

Yours sincerely,

Assistant Minister  
Sanja Jazarevic-Kuzic

---

Министарство за људска и мањинска права Владе Републике Србије,  
Булевар Михајла Пупина 2, 11000 Београд  
Телефон: +381 (0)11 311 24 55, Факс: +381 (0)11 311 38 29

**Comments on Draft Report by Commissioner for Human rights, Council of Europe  
on his visit to Serbia 13-17 October 2008**

**Chapter XIII Concerns of Refugees, Internally Displaced Persons and Asylum  
seekers**

**Paragraph 190-old paragraph 189**

When completing your report and in particular with reference to paragraph 190 kindly consider to review the existing text to match official data from the Commissariat for refugees office in relation to the Salvatore Camp in Bujanovac; also note that those official data are confirmed in the statistics from a local NGO working in Bujanovac area

In your draft Report, the paragraph 190 (previously indicated as 189) states that: "Large number of IDPs are living in terrible conditions often in unregistered settlements without appropriate access to the most basic services and suffering from intolerance and discrimination by the local community. The commissioner delegation visited one such camp Salvatore in South Serbia, at the time of visit the camp that originally design for 250 persons house more than 700 persons with no more than 222 persons holding identification and civil registration documents"

The Salvatore camp in Bujanovac is one of four registered collective centers in Bujanovac area supported by the funds of the Commissariat for refugees (accommodation, food, electricity and water).

According to the above mentioned data, the Salvatore Kointejneri camp hosts 190 IDPs. Near Salvatore camp in unregistered collective center Tehnicka skola about 160 IDPs and local Roma are living. All IDPs hosted in registered part of Salvatore have been issued IDP cards and have registered their temporary residence in Bujanovac. According to our local trustee and NGOs working in Bujanovac area, majority of the persons in unregistered CC have civil registration documents as well. In addition NGOs were conducting projects in the end of the last year in order to assist in obtaining birth certificates for 40 children born in Bujanovac parents being IDPS or IDPs and local.

Following up on your report the Commissariat for refugees has conducted checks on the ground (in addition to regular) as well as discussed your Salvatore figures with UNHCR and NGOs operating in the area. As result of such investigation the Commissariat for refugees can report that there is no evidence that, as stated in your draft report, 700 persons are residing in Salvatore camp and that only 222 have identification documents. The most recent data collected at the end of 2008 by the local NGO Nexus, assisting IDPs and local Roma in Bujanovac area in psycho social support (funded by EC trough Care International) do not show any significant increase in the number of IDPs and confirm the official figures of the Commissariat for Refugees (data are enclosed to this message for your review).

The Commissariat for refugees is actively involved in the municipality of Bujanovac to directly assist IDPs and refugees as well as coordinating with non-governmental programs; however, the socio-economic situation in the whole south of Serbia region remains difficult and more activities/funds are needed. Within that context, we also suggest you to offer your sources of the information about the situation in Salvoare camp to get in contact with the Commissariat or UNHCR, in order to clarify this misunderstanding and eventually organize the necessary assistance.



**NEXUS**

Ulica Jelenje Gradana NEXUS, Nemanjina 21, 11100 Vranje, Srbija

**RODOLJIVOSTI I RAZNOJAKOŠNOSTI UČESNIKA**

number of IDPs  
number of IDPs families

br	Opština	Matki kolektivnog centra Sveta Jelisavina (Prozor) Dobričevci	Broj izbeglih pojedince	Broj izbeglih porodica	Broj internih premaletih lica	Broj IRL porodica
3	Vranje	Prozor	0	0	114	7
4	Vranje	Dobričevci	0	0	27	6
5	Vranje	Đani Učevići	0	0	13	3
7	Vranje	Bele Jajinci	0	0	15	5
8	Vranje	Molčanica	0	0	167	45
11	Bujanovac	Selezione komarni	0	0	162	36
12	Bujanovac	Sabljare Tehnicka škola	0	0	91	20
13	Bujanovac	Molai	0	0	68	18
14	Bujanovac	Doči Vrac	0	0	13	4
15	Bujanovac	Sveta Cijepina	0	0	16	2
19	Vranje	Vranje	0	0		
21	Vranje	Začudo	0	0		
	<b>Total</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>606</b>	<b>106</b>
	<b>TOTAL</b>					

tel: +381 (0) 431 484 - 19 | fax: +381 (0) 431 542 | email: nexus@nexus.org.rs | www.nexus.org.rs