

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

GVT/COM/IV(2017)007

**Commentaires de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies
au Kosovo (MINUK) sur le quatrième avis du Comité consultatif sur la mise en
œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales au
Kosovo¹ – reçus le 21 décembre 2017**

¹ 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 de l'Organisation des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

Commentaires de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo sur le quatrième avis sur le Kosovo² publié par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

1. La Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) accueille avec satisfaction le quatrième avis sur le Kosovo (ci-après : Avis) publié par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe (ci-après : Comité consultatif), concernant la mise en œuvre au Kosovo de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après : Convention-cadre). L'avis a été adopté le 8 mars 2017. La mission se félicite de la possibilité qui lui est offerte de présenter ses commentaires sur l'Avis, conformément à l'Accord conclu le 23 août 2004 entre le Conseil de l'Europe et la MINUK sur les modalités techniques relatives à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.
2. L'Avis est conforme dans l'ensemble aux constats et aux informations du rapport de suivi préparé par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) puis présenté par la MINUK au Comité consultatif le 8 mars 2016 dans le cadre du cycle de suivi de la Convention-cadre. La MINUK prend note que les points soulevés dans l'Avis reposent sur un certain nombre d'informations écrites émanant de diverses sources ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources officielles et non gouvernementales au cours de sa visite du 14 au 18 novembre 2016 au Kosovo, notamment à Prishtinë/Priština, Obiliq/Obilić, Gračanica/Graçanicë, Mitrovicë/Mitrovica, Istog/Istok et Klinë/Klina (région de Pejë/Peć), Gjilan/Gnjilane et Novo Brdo/Novobërdë, et dans les villages de Plemetin/Plemetina et Zallq/Zac.
3. La MINUK se réjouit d'apporter des précisions et une perspective complémentaire sur des points spécifiques, que l'on retrouvera développées ci-après sous les intitulés concernés et paragraphes correspondants de l'Avis. Les commentaires ne portent que sur les évolutions survenues entre la publication du troisième avis du Comité consultatif et le mois de novembre 2017.
4. La MINUK remercie le Bureau de l'Union européenne au Kosovo/le Représentant spécial de l'Union européenne au Kosovo (EUO/EUSR), l'OSCE et les autorités du Kosovo pour leur précieux apport dans l'examen de l'Avis et en profite pour saluer la contribution remarquable du Comité consultatif aux efforts entrepris par les acteurs locaux et internationaux pour promouvoir une société multiethnique au Kosovo, inclusive et respectueuse des besoins de toutes les communautés. La MINUK souhaite également réaffirmer sa volonté indéfectible de coopérer avec le Comité consultatif, dans un esprit de dialogue et dans la poursuite d'objectifs communs.

² Cette dénomination est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies (1999), ainsi qu'à l'avis de la Cour internationale de Justice sur la Déclaration d'Indépendance du Kosovo.

RÉSUMÉ

5. Le Comité consultatif déclare : « *Cependant, un fossé se creuse entre les communautés, aggravé par le monolinguisme omniprésent dans chaque communauté, et le dialogue et la compréhension intercommunautaires font toujours défaut, y compris au sein d'une même commune.* »
6. L'OSCE considère que la déclaration selon laquelle « *un fossé se creuse entre les communautés, aggravé par le monolinguisme omniprésent [...]* » ne rend pas fidèlement compte de la situation sur l'ensemble du territoire kosovar. L'OSCE estime qu'une telle déclaration mériterait que soient explicitement mentionnés les communautés auxquelles le rapport fait allusion, le type de fossés creusés, et les lieux concernés.
7. Le Comité consultatif écrit dans son résumé que « *La persistance de structures parallèles administrées par le Kosovo* et la Serbie (communes, écoles) et l'absence d'initiatives culturelles favorisant l'interaction entre les membres des différentes communautés, en particulier les jeunes, constituent de sérieux obstacles à l'interaction et au dialogue interculturel.* »
8. L'OSCE reconnaît que l'existence de deux systèmes éducatifs parallèles au Kosovo ne facilite pas l'interaction entre les membres des différentes communautés. Cela étant, l'OSCE constate que les institutions kosovares ont franchi un cap encourageant en adoptant le plan stratégique en faveur de l'éducation au Kosovo (KESP) pour 2017-2021, qui fait des relations entre ethnies l'une des priorités principales du pays. Ce plan stratégique institutionnalise les efforts entrepris pour encourager un dialogue interculturel dans l'enseignement. Au surplus, tout au long de 2017, l'OSCE a contribué à la mise en place d'activités interculturelles dans les écoles appliquant les deux programmes. Comme mentionné dans le quatrième avis, ce type d'activités reste toutefois sporadique et est généralement mené par la communauté internationale ou des organisations de la société civile.
9. Le Comité consultatif constate que « *Certaines mesures ont été prises pour améliorer le processus de retour des personnes déplacées à la suite du conflit, bien que l'absence persistante de cadre juridique global au niveau interne, de collecte de données et de coordination entre les administrations locales et centrales ainsi que les problèmes de propriété non réglés continuent de freiner le processus.* »
10. L'OSCE recommande de remplacer « *certaines mesures ont été prises* » par « *de légers progrès ont été accomplis* ». Le fait de parler de « certaines mesures » surestime l'amélioration réelle de la situation depuis la dernière évaluation. En effet, le projet de Réglementation relative aux personnes déplacées (lancé en septembre 2015 par le ministère des Retours et des Communautés avec le soutien du HCR et de l'OSCE) continue à subir des retards et doit encore être adopté. Aucune base de données sur les personnes déplacées n'a été créée et des problèmes de propriété et de sécurité continuent de freiner le processus de retour.

Les données du HCR révèlent que les retours ainsi que l'intérêt réel manifesté en la matière déclinent d'année en année.

11. Dans ses recommandations pour action immédiate, le Comité consultatif exhorte à « *privilégier les mesures globales et concrètes de promotion du dialogue et de la tolérance interethniques aux niveaux local et central afin de réduire les clivages entre les communautés et d'encourager la réconciliation ; instaurer des relations entre les communautés par le biais d'initiatives ciblant en particulier les jeunes, en intégrant le système éducatif et en appliquant de manière cohérente la loi sur les langues ;* »
12. L'OSCE constate que le Kosovo a progressé dans ce sens en élaborant et en approuvant le plan stratégique en faveur de l'éducation au Kosovo (KESP) pour 2017-2021 en décembre 2016. L'élaboration de politiques et de mécanismes à même d'encourager le dialogue entre les communautés dans l'enseignement figure parmi les objectifs stratégiques du KESP.
13. Le Bureau de l'UE/le Représentant spécial de l'UE appuie la recommandation invitant à privilégier les mesures globales et concrètes de promotion du dialogue et de la tolérance interethniques aux niveaux local et central afin de réduire les clivages entre les communautés et d'encourager la réconciliation, et à instaurer des relations entre les communautés par le biais d'initiatives ciblant les jeunes en particulier.
14. En réponse à la recommandation du Comité consultatif, les autorités kosovares déclarent que leur système éducatif ne prévoit ni établissements scolaires ni classes spéciales pour accueillir les élèves issus des communautés de Roms, Ashkalis et Égyptiens, puisque ces derniers sont intégrés aux classes d'élèves issus des autres communautés. Les autorités kosovares ajoutent que, pour faciliter les inscriptions dans les universités publiques pour l'année universitaire 2016/2017, le ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie a préparé et approuvé l'instruction administrative n° 09/2016 sur l'application de mesures positives et d'un système de réservation de places pour l'inscription des étudiants issus des communautés non majoritaires dans les universités publiques d'enseignement supérieur, instruction mise en œuvre par la suite par les universités kosovares.
15. Plus loin dans ses recommandations pour action immédiate, le Comité consultatif appelle à « *prendre des mesures afin de garantir la mise en œuvre appropriée du cadre juridique en vigueur concernant les minorités nationales en renforçant les mécanismes de coordination, d'appropriation et de suivi des stratégies et des plans d'action au niveau central et en améliorant la répartition des responsabilités au sein du gouvernement central, sa transparence et sa capacité de communication avec les administrations locales ;* »
16. Sur ces points, les autorités du Kosovo font observer qu'ils prévoient de donner suite au plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie d'inclusion des communautés des Roms et Ashkalis, adoptée en avril 2017, par le biais du Groupe

interministériel de coordination pour les droits de l'homme. Au surplus, le Service de la bonne gouvernance prévoit de mettre sur pied quatre groupes de travail, consacrés en particulier à l'éducation, à l'emploi et à la protection sociale, à la santé et au logement, afin de suivre la mise en œuvre des activités menées dans ces secteurs respectifs.

17. Dans ses recommandations pour action immédiate, le Comité consultatif exhorte ensuite à « *adopter toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre intégrale, égale et adéquate de la loi sur les langues ; remédier aux insuffisances, aux niveaux local et central, en termes de connaissances linguistiques, de qualité des traductions officielles et d'offre de services dans les langues des minorités, y compris dans le système judiciaire ; créer un environnement favorable propice à l'apprentissage des langues officielles et des langues des minorités ;* »
18. Les autorités du Kosovo relèvent que, bien que la Stratégie pour la promotion et la protection des droits linguistiques n'ait pas encore été adoptée, le Bureau du Commissaire aux langues (OLC) a pris des mesures concrètes en faveur de la mise en œuvre de la loi sur les langues officielles. En particulier, en 2017, le Bureau du Commissaire aux langues a mis au point un outil municipal permettant de contrôler la mise en œuvre des langues officielles et la qualité des traductions dans les collectivités locales et d'aider les fournisseurs de services linguistiques à surmonter les difficultés auxquelles ils se heurtent actuellement.

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

Paragraphe 1

19. L'Avis déclare : « *Ce quatrième avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM) par le Kosovo* a été adopté conformément à l'Accord entre la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (ci-après : MINUK) et le Conseil de l'Europe sur les modalités techniques relatives à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, signé le 23 août 2004 (ci-après : l'Accord). Les constats reposent sur les informations contenues dans le rapport de suivi élaboré par l'OSCE et présenté par la MINUK le 8 mars 2016 conformément à l'Accord, sur des informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources officielles et non gouvernementales au cours de sa visite du 14 au 18 novembre 2016 à Prishtinë/Priština et dans les communes de Obiliq/Obilić, Mitrovicë/Mitrovica, Istog/Istok et Klinë/Klina (région de Pejë/Peć), Gračanica/Graçanicë, Gjilan/Gnjilane et Novo Brdo/Novobërdë, et les villages de Plemetin/Plemetina et Zallq/Zac. »*
20. L'OSCE souhaite préciser que, bien que la quatrième édition du Rapport d'évaluation des droits des communautés (CRAR) établi par l'OSCE ait été présentée par la MINUK conformément à l'accord conclu entre cette dernière et le

Conseil de l'Europe, le rapport n'avait pas été préparé à ces fins. C'est pourquoi l'OSCE souhaite qu'il ne soit pas fait référence au « rapport de suivi élaboré par l'OSCE ». Le Rapport d'évaluation des droits des communautés préparé par l'OSCE n'est ni plus ni moins qu'un rapport stratégique, qui vise à fournir une vue d'ensemble des droits des communautés au Kosovo en prenant comme référence les recommandations du Comité consultatif pour mesurer les progrès accomplis. L'OSCE recommande de clarifier ce point en note de bas de page, en précisant que l'OSCE n'est pas la partie répondant de la FNCM.

Paragraphe 3

21. *« Le Comité consultatif note que le rapport de suivi, préparé par la Mission de l'OSCE, repose sur d'étroites consultations avec les représentants de toutes les communautés ainsi que des entités gouvernementales et non gouvernementales concernées dans tout le Kosovo*. C'est une source complète d'analyses et d'informations détaillées. Le Comité prend également note de l'existence d'un certain nombre de rapports et d'évaluations élaborés par d'autres organisations internationales et nationales au Kosovo*. »*
22. L'OSCE recommande d'expliquer dans ce paragraphe que le Rapport d'évaluation des droits des communautés est une publication ordinaire de l'OSCE qui évalue les droits des communautés au Kosovo. La phrase pourrait être formulée comme suit : *« Le Comité consultatif note que le rapport de l'OSCE, rapport stratégique publié périodiquement par l'OSCE et évaluant les progrès accomplis par les institutions dans le domaine du respect des droits des communautés, contient des informations et des analyses détaillées reposant sur le suivi régulier conduit par l'organisation. »* On éviterait ainsi toute confusion et malentendu sur le rôle de l'OSCE dans le contexte du cycle de rapport sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et des modalités convenues entre la MINUK et le Conseil de l'Europe.

Paragraphe 4

23. Le Comité consultatif note que *« Le cadre juridique et institutionnel relatif à la protection des personnes appartenant aux minorités nationales reste en vigueur. Des mesures positives ont été prises pour améliorer la participation pleine et effective de ces personnes au sein de la société, (...). Néanmoins, la législation est loin d'être appliquée de manière satisfaisante. La prolifération de stratégies et de plans d'action ultérieurs sans suivi approprié ni chaîne de responsabilité compromet leur efficacité. »*
24. Après examen de l'Avis, le Bureau de l'UE/Représentant spécial de l'UE approuve sur le fond les constats qui y sont dressés, reconnaissant qu'ils reflètent la situation au Kosovo pour ce qui est des droits et de la protection des minorités nationales. L'EUO/EUSR reconnaît que le Kosovo dispose d'un cadre juridique pertinent pour la protection des minorités ainsi que pléthore de stratégies et de plans d'action tout aussi pertinents, mais que des efforts doivent être faits en termes de mise en

œuvre. Au surplus, le fait que les organes institutionnels traitant de questions communautaires se multiplient, connaissent des problèmes de coordination et communiquent parfois insuffisamment entre eux, tant au niveau central qu'entre les niveaux central et local, est un point que partage également l'UE.

Paragraphe 5 (et paragraphe 108)

25. Dans les paragraphes 5 et 108, le Comité consultatif cite des taux de chômage extraits d'une enquête gouvernementale réalisée en 2015 : « [...] où le chômage reste la principale source de préoccupation de l'ensemble de la population (32,9 % en 2015) » et « En 2015, le taux de chômage officiel était de 32,9 %, le chômage des jeunes atteignant 57,7 %. »
26. L'OSCE note que le gouvernement a réalisé en 2016 une enquête sur la population active, dont les statistiques ont été publiées en mai 2017. Celle-ci révèle que le taux de chômage était de 27,5 % en 2016 et de 52,4 % chez les jeunes³. De surcroît, dans le paragraphe 108, le Comité consultatif pourrait envisager de préciser que le manque de données sur le chômage ventilées par origine ethnique complique les efforts du gouvernement pour lutter contre le chômage chez les minorités de manière plus ciblée.

Évaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations pour action immédiate

Paragraphe 8

27. Le Comité consultatif fait observer que « *Les incidents motivés par la haine à l'encontre de personnes appartenant aux minorités nationales se concentrent dans des régions où les rapatriés serbes (K) sont plus nombreux (Klinë/Klina, Pejë/Peć) ou sont dus à des événements déclencheurs spécifiques. Ces incidents sont en général promptement condamnés par les autorités, tant au niveau municipal que central. Le cadre juridique proscrivant les crimes de haine et les incidents à motivation ethnique ainsi que les mécanismes d'enregistrement en la matière sont tous deux en place. Cependant, peu de cas sont enregistrés par les autorités et encore moins font l'objet d'une sanction appropriée conformément au cadre juridique applicable. Un certain nombre de facteurs expliquent ce constat : lacunes du système d'enregistrement, sous-signalment, méfiance à l'égard de l'application des lois par les personnes appartenant aux minorités nationales, et application insuffisante des dispositions légales en vigueur. Des actions ont été menées afin de former la police et de mettre en place un système coordonné de gestion des affaires associant tous les services de répression et permettant de suivre les affaires de l'enquête aux poursuites et aux condamnations. De manière générale, la connaissance des voies de recours contre les crimes de haine et la confiance en celles-ci restent limitées.* »
28. Il ressort du suivi de la Mission de l'OSCE qu'au Kosovo, les forces de l'ordre utilisent une base de données pour enregistrer les incidents interethniques. Cela

³ See the link: <http://ask.rks-gov.net/media/3245/lfs-2016-anglisht.pdf>

étant, ces incidents peuvent être à motivation discriminatoire ou non, puisque la base de données en question ne contient aucune donnée ventilée permettant d'identifier les infractions potentiellement motivées par la haine sur la base de caractéristiques protégées autres que l'origine ethnique. Par conséquent, se fier au seul article 147 du Code pénal ne permet pas d'obtenir une représentation précise de l'ensemble des infractions inspirées par la haine au Kosovo, et le fait que cet article n'englobe pas tous les incidents constitue un frein pour les enquêtes menées et les poursuites engagées dans ce cadre.

Évaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations

Paragraphe 11

29. Le Comité consultatif note que « *Le cadre juridique existant en matière d'égalité a été renforcé en 2015 avec l'adoption de nouvelles lois sur le Médiateur sur l'égalité entre les femmes et les hommes, et sur la protection contre la discrimination. La nouvelle législation anti-discrimination vise à renforcer les mécanismes d'application devant le Médiateur et les tribunaux. Le suivi initial de la loi n'a pas fait ressortir de progrès substantiels en termes d'augmentation du nombre d'affaires introduites devant les tribunaux et traitées par eux, et certains remettent déjà en question l'applicabilité de la loi. Le fonctionnement de l'Institution du Médiateur (OIK) s'est amélioré et son indépendance a été renforcée. Cependant, la nouvelle loi a conféré des tâches supplémentaires au Médiateur sans le doter de davantage de ressources humaines et financières.* »
30. Le Comité consultatif pourra juger utile d'examiner l'information suivante : le Médiateur poursuit la mise en œuvre de la loi sur le Médiateur et de la loi sur la protection contre la discrimination en communiquant plus et mieux, notamment sur les procédures d'office et par la remise de mémoires amicus curiae au tribunal sur les affaires de discrimination. Au cours de 2016, le Médiateur a ainsi publié tous types de rapports adressés aux institutions compétentes, dont des rapports *ex officio*, des mémoires amicus curiae, des rapports reposant sur des recours et des lettres assorties de recommandations.
31. La MINUK prend acte de certaines avancées dans le domaine de la non-discrimination. Le 5 avril 2017, les autorités kosovares ont approuvé en plénière la Réglementation sur les mécanismes institutionnels de protection contre la discrimination dans le gouvernement et les municipalités, qui vise à définir (i) les devoirs et responsabilités des services ou des agents de protection contre la discrimination au sein des ministères et des municipalités, ainsi que (ii) les mécanismes de coordination, de communication d'informations et de coopération avec les autres mécanismes institutionnels pour la protection contre la discrimination. La réglementation s'appuie sur l'article 11 de la loi n° 05/L-021 sur la protection contre la discrimination, qui oblige tous les ministères et municipalités à charger le service ou l'agent approprié de coordonner et de faire rapport de la mise en œuvre de la loi fondée sur la législation secondaire adoptée par le gouvernement, en précisant les mécanismes institutionnels de protection contre la discrimination. Cette réglementation a vu le jour près de deux ans après

que la loi antidiscriminatoire a été adoptée en 2015 dans le cadre du dispositif législatif sur les droits de l'homme.

Paragraphe 12

32. *« Certaines mesures ont été prises pour améliorer le processus de retour des personnes déplacées à la suite du conflit, à savoir la Stratégie révisée des communautés et des retours 2014-2018 et la création du Groupe de travail interministériel sur les retours en 2015. Cependant, à ce jour, aucune évaluation de la stratégie n'a été menée et le groupe de travail ne s'est jamais réuni. Au niveau local, des Bureaux municipaux des communautés et des retours (MOCR) ont été ouverts et certaines communes ont été en mesure d'allouer des terrains à des projets intéressants des rapatriés et de financer des projets de logement et des dispositifs d'urgence. L'absence persistante de cadre juridique interne global, de collecte de données et de coordination entre les administrations locales et centrales ainsi que les problèmes de propriété non résolus continuent cependant de faire obstacle aux retours, qui tendent à se ralentir. Les retours forcés sont encore plus problématiques, car, dès lors que l'aide apportée au départ par les donateurs internationaux diminue, les autorités ne mettent en place aucune autre mesure d'intégration ni moyen sur le long terme pour poursuivre le processus. »*
33. L'OSCE fait remarquer que le Groupe de travail interministériel sur les retours (IMWG) s'est réuni le 25 mai et le 25 septembre 2016. Lors de ces deux réunions ont été abordés la question des retours à Brđane/Kroi i Vitakut et à Mushtisht/Mušutište ainsi que l'état d'avancement de l'initiative interinstitutionnelle sur les personnes déplacées du Kosovo. Pour autant, malgré ces réunions, aucun progrès notable n'a été observé à Brđane/Kroi i Vitakut et à Mushtisht/Mušutište. Le groupe de travail interministériel a adopté des points d'action sur la sécurité et le dialogue, les droits de propriété et la documentation personnelle, élaborés et entérinés par le biais de l'initiative interinstitutionnelle sur les personnes déplacées du Kosovo (« processus de Skopje »). Les institutions kosovares se sont attelées à leur mise en œuvre à partir du mois de mars 2017, en mettant sur pied des groupes de travail sur les droits de propriété, la sécurité et le dialogue, la documentation personnelle, la gestion des données et la planification de solutions. Il s'agit d'une avancée significative.
34. L'OSCE est par ailleurs en désaccord avec l'affirmation selon laquelle *« les retours forcés sont encore plus problématiques, car, dès lors que l'aide apportée au départ par les donateurs internationaux diminue, les autorités ne mettent en place aucune autre mesure d'intégration ni moyen sur le long terme pour poursuivre le processus »*. Un cadre juridique ferme est en place pour les personnes rapatriées. Il leur garantit un accompagnement de leur arrivée à leur réinsertion de manière durable – par le biais d'emplois, de stages, de subventions accordées aux petites entreprises et de formations professionnelles. Le cadre législatif prévoit de manière générale des mesures garantant d'une réinsertion solide à long terme, mais les aides ne sont pas accordées à toutes les personnes rapatriées (pour bénéficier de certaines d'entre elles, le demandeur doit avoir quitté le Kosovo avant le 28 juillet 2010) et nécessitent de déposer une demande dans les trois à six mois, en

fonction du type d'assistance demandée. En comparaison, le cadre juridique applicable aux retours et à l'intégration des personnes déplacées n'est pas aussi clair, à la fois sur le court et le long terme. Les personnes déplacées sont par conséquent tributaires de projets ad hoc et de la sélection des bénéficiaires par les Bureaux municipaux des communautés et des retours. Les personnes déplacées auraient à gagner de la création d'un cadre juridique centralisé pour les retours. L'expression « *encore plus problématiques* » est donc trompeuse, dans la mesure où certains progrès ont été accomplis par les institutions kosovares (le ministère de l'Intérieur principalement) dans le processus de réinsertion des personnes rapatriées tandis que le processus de retour des personnes déplacées semble au point mort. Par ailleurs, le programme de réinsertion des personnes rapatriées ne dépend pas de donateurs internationaux, contrairement à ce qu'indique le Comité consultatif. Le Kosovo finance en effet ce programme sur son propre budget, et pour des montants importants.

Paragraphe 13

35. *« La reconstruction des sites religieux orthodoxes serbes endommagés et la mise en œuvre de la législation locale sur la protection du patrimoine culturel se poursuivent. Si des incidents surviennent encore, la sécurité et l'accès au patrimoine culturel se sont améliorés, notamment grâce au service de la police du Kosovo chargé de la protection du patrimoine culturel et religieux (RCHU). Les normes juridiques sont toutefois remises en question par de nouvelles constructions illégales et les tentatives du gouvernement de modifier la loi n° 02/L-88 sur le patrimoine culturel et d'adopter une stratégie concernant le patrimoine culturel sont pour l'instant restées vaines. De même, la mise en place d'un système d'attribution d'aides culturelles aux minorités nationales n'a pas progressé. La radiodiffusion des médias publics pour les communautés et dans les langues des minorités s'est étendue, mais les médias publics et privés travaillent généralement en parallèle, mettant l'accent sur des questions concernant chaque communauté séparément. De plus, les médias privés sont largement dépendants des donateurs internationaux en termes de financement et de formation. »*
36. L'OSCE partage l'avis selon lequel la question de la reconstruction des sites religieux orthodoxes serbes endommagés reste d'actualité. Ce point a été soulevé lors du Conseil pour la mise en œuvre et le suivi (IMC), mais n'a pas été suivi d'effets concrets pour l'instant. L'OSCE suggère de préciser que la stratégie concernant le patrimoine culturel 2017-2027 a été adoptée en décembre 2016 et décrit les droits et privilèges de l'Église orthodoxe serbe (SOC). Le texte de la stratégie est disponible en albanais, serbe et anglais sur le site internet du ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports. La loi sur le patrimoine culturel ne semble pas avoir évolué en revanche.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre (Champ d'application personnel et recensement)

Paragraphe 14

37. Le Comité consultatif déclare que « *Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités au Kosovo* n'a pas changé depuis le troisième cycle de suivi et continue de couvrir toutes les communautés présentes au Kosovo* conformément à l'article 1.4 de la loi sur la protection et la promotion des droits des communautés, c'est-à-dire "les communautés serbe, turque, bosnienne, rom, ashkali, égyptienne, gorani, monténégrine et croate, ainsi que d'autres communautés". En outre, la loi prévoit les mêmes droits pour les membres de la population majoritaire en République du Kosovo*, à savoir les Albanais (K), s'ils sont minoritaires dans une commune donnée. Toutefois, aucun progrès n'a été enregistré en ce qui concerne la modification de la Constitution afin de couvrir aussi les communautés croates (K) et monténégrines (K), en dépit de leurs demandes répétées en ce sens.* »
38. L'OSCE propose de reformuler la citation comme suit : « les communautés de Kosovars serbes, Kosovars turcs, Kosovars bosniens, Kosovars roms, Kosovars ashkalis, Kosovars égyptiens, Kosovars goranis, ainsi que d'autres communautés. » La loi ne mentionne pas les communautés monténégrines et croates (voir article 1, paragraphe 1.4).

Paragraphe 15

39. Le Comité consultatif écrit que « *Les projets visant à organiser un recensement extraordinaire dans le nord en 2016 n'ont pas abouti en raison d'un manque de soutien aux niveaux local et central qui a entravé l'adoption de la législation requise.* »
40. Aucune information portée à la connaissance de l'OSCE ne laisse entendre que le gouvernement central n'a pas apporté son soutien au recensement ou que les Kosovars serbes refusaient d'y prendre part. La mise en œuvre du recensement était en outre encadrée d'un point de vue juridique (loi n° 03/L-237). L'OSCE recommande donc au Comité consultatif de spécifier la législation requise à laquelle il fait référence. Le Comité consultatif déclare « *qu'il serait possible d'utiliser d'autres sources pour collecter des données, comme les pièces d'identité, les listes électorales, les prestations sociales et l'assurance-maladie* ». Il est proposé au Comité consultatif d'inclure au nombre de ces sources l'estimation de population réalisée chaque année par l'Agence des statistiques du Kosovo.
41. Le Comité consultatif déclare par ailleurs, dans le même paragraphe : « *Un interlocuteur local a [...] signalé que le nombre de voix / d'électeurs lors de l'élection de 2014 était supérieur au chiffre de la population totale figurant officiellement dans les statistiques.* »

42. L'OSCE souhaite apporter la précision suivante : le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales lors des élections de 2017 était également supérieur à la population évaluée officiellement par l'Agence des statistiques du Kosovo. Ceci s'explique par le fait que l'évaluation de population n'inclut que peu d'électeurs inscrits résidant à l'étranger. La loi stipule que les électeurs inscrits résidant à l'étranger ont le droit de voter dans toutes les élections tenues au Kosovo, et figurent donc sur les listes électorales.

Article 4 de la Convention-cadre (Cadre juridique et institutionnel de protection contre la discrimination des personnes appartenant aux minorités nationales et de promotion de l'égalité de traitement)

Cadre législatif et institutionnel

Paragraphe 18

43. *« Malgré le cadre juridique global, le Comité consultatif a noté avec regret, selon les informations fournies par plusieurs de ses interlocuteurs (collectivités locales, organes consultatifs, société civile et institutions internationales, ainsi que certains ministères) que sa mise en œuvre était loin d'être satisfaisante. Les lacunes constatées vont du fonctionnement partiel des mécanismes locaux, établis pour garantir la participation des communautés au processus décisionnel, et de la non-conformité des quotas concernant la présence des communautés minoritaires dans la fonction publique et l'enseignement supérieur, à une traduction médiocre de la législation dans l'autre langue officielle et un manque de prestations de services dans les langues des minorités. »*
44. L'OSCE fait observer qu'en juin 2016, le ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie a approuvé l'instruction administrative n° 09/2016⁴ relative à *« l'application de mesures positives et aux quotas pour l'inscription des candidats issus des communautés non majoritaires dans les établissements publics d'enseignement supérieur »*. Ce texte introduit un système de quotas reposant sur la libre identification des étudiants potentiels issus des communautés non albanaises. L'OSCE constate que le système présente le défaut de permettre aux étudiants potentiels issus des communautés majoritaires de contourner le mécanisme de libre identification, du fait que ni le ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie ni les universités n'ont élaboré une approche systématique pour recueillir et conserver des données personnelles relatives à l'origine ethnique.

⁴ L'instruction administrative du MEST n° 09/2016 prévoit un pourcentage cumulé de 12 pour cent de places pour toutes les communautés non majoritaires dans tous les établissements publics d'enseignement supérieur fonctionnant au sein du système éducatif du Kosovo : <http://masht.rks-gov.net/uploads/2016/06/ua-masht-09-2016-aplikimi-i-masave-afirmative-dhe-vendeve-te-rez-al.pdf>.

Bureau du Médiateur

Paragraphe 22

45. *« Le Comité consultatif salue les progrès accomplis concernant le fonctionnement de l’OiK à savoir des locaux adaptés, l’augmentation des effectifs aux niveaux régional et central et une ligne budgétaire spécifique. Il salue aussi la confirmation de l’indépendance de l’institution, et notamment du point de vue financier, par la Cour constitutionnelle et son renforcement par la loi de 2015 sur le Médiateur. En vertu de la loi sur la protection contre la discrimination, l’OiK est chargé des questions d’égalité, des fonctions de Médiateur et œuvre en tant que mécanisme national de prévention conformément à la Convention contre la torture. Aucun budget supplémentaire n’étant prévu en dépit de l’augmentation de la charge de travail du bureau, il semble légitime de se demander si les ressources humaines et financières en place sont suffisantes pour accomplir les nouvelles tâches. Le Comité consultatif relève que le budget de l’OiK a déjà été réduit à deux reprises en 2015, si bien qu’il est inférieur à celui de 2014 ».*
46. La MINUK constate que malgré l’absence de financement supplémentaire depuis la mise en place du mécanisme national de prévention (MNP) en janvier 2016, l’OiK a honoré son mandat en effectuant des visites dans les lieux de privation de liberté. En août 2017, l’OiK a publié un rapport annuel sur le MNP, qui couvre la période allant de décembre 2016 jusqu’à mai 2017. Sur cette période, le MNP a effectué neuf (9) visites dans des lieux de privation de liberté et adressé des recommandations aux autorités kosovares.
47. L’OSCE estime également important de mentionner le rôle de l’Assemblée du Kosovo dans le renforcement de l’efficacité de l’institution du Médiateur. L’Assemblée est chargée d’approuver le budget de l’institution, de contrôler ses performances et d’assurer une supervision des institutions gouvernementales centrales censées mettre en œuvre ses recommandations. Le contrôle reste cependant l’un des points faibles de l’Assemblée et l’un des obstacles aux activités de l’institution du Médiateur.

Paragraphe 23

48. D’après le Comité consultatif, *« En 2015 et 2016, l’OiK a reçu 1995 et 1631 plaintes respectivement, dont la majorité était irrecevable (64 % en 2015). Près de 4,5 % des affaires concernait des questions liées aux communautés. Cela tend à montrer une méconnaissance persistante du mandat de l’OiK par le public visé qui s’explique notamment par des difficultés de communication dans les langues des minorités peu nombreuses et la nécessité pour les bureaux régionaux de mieux informer la population. Au lieu de cela, le nombre de recommandations adoptées est passé de 57 en 2015 à 173 en 2016, ce qui montre que l’OiK intervient de plus en plus. Il ressort des réponses communiquées par les institutions du Kosovo* à l’OiK que 25 % des recommandations ont été suivies par les autorités gouvernementales, les institutions judiciaires et les communes en 2015. En 2016, ce chiffre était de 18 % (sachant que 62 % des affaires étaient encore pendantes). Le Médiateur a indiqué au Comité consultatif qu’une série de mesures seraient prises afin d’améliorer la réactivité des autorités, et notamment formuler des recommandations lors des*

débats parlementaires, les diffuser par le biais des médias, demander au Cabinet du Premier ministre de rendre compte une fois par an à l'Assemblée de leur mise en œuvre et subordonner le soutien financier de l'UE au respect de ces recommandations. »

49. L'OSCE souligne que le rapport annuel publié en 2016 par l'institution du Médiateur (p. 184) fait état de 1694 affaires reçues cette année-là, dont 801 étaient irrecevables, soit 15 % de moins qu'en 2015. La baisse est due dans la majorité des cas au fait qu'aucune violation n'a été constatée ou que toutes les voies de recours n'ont pas été utilisées ou épuisées.

Paragraphe 24

50. *« Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures afin de garantir la mise en œuvre effective du cadre juridique en vigueur, et notamment à renforcer la coordination, l'appropriation et le suivi des stratégies et des plans d'action au niveau central, et à améliorer la transparence et la gestion budgétaire du gouvernement. Les autorités centrales devraient aussi renforcer la coordination et la communication au niveau local. »*
51. Ce paragraphe convient à l'OSCE. Il est également essentiel de préciser que non seulement la coordination interministérielle/interagences devrait être renforcée, mais aussi que la promotion et la protection des droits des communautés devraient être intégrées dans le cycle budgétaire aux niveaux central et local.

Paragraphe 25

52. L'Avis indique que *« Les autorités devraient aussi assurer le bon fonctionnement de l'Institution du Médiateur, en veillant à ce qu'elle dispose des ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice de son mandat, et notamment en ce qui concerne les initiatives de sensibilisation et un suivi réel de ses recommandations. »*
53. L'OSCE ajoute qu'en matière de sensibilisation, certains progrès ont été observés sur le plan de la promotion et de la mise en œuvre des droits de l'homme. En novembre 2016, la Mission de l'OSCE au Kosovo et le Médiateur ont lancé une campagne vidéo pour promouvoir le train de lois relatif aux droits de la personne humaine, qui comprend la loi sur le Médiateur, la loi sur la protection contre la discrimination et la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes. En mars 2017, le Service de la bonne gouvernance a lancé une campagne médiatique pour promouvoir la loi sur la protection contre la discrimination.

Mesures destinées à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales

Paragraphe 26

54. *« Le Comité consultatif reconnaît qu'un grand nombre de stratégies et de plans d'action concernant les minorités nationales sont en cours d'élaboration (stratégies de promotion des droits linguistiques et des droits de propriété) ou ont déjà été adoptés par le gouvernement (stratégies pour l'intégration des communautés rom, ashkali et égyptienne au sein de la société kosovare et la réintégration des*

rapatriés) (voir aussi ci-dessous et l'article 16). Depuis longtemps déjà, une stratégie globale et un plan d'action sur les droits de l'homme, qui s'appliqueraient aussi aux minorités nationales, sont en cours d'élaboration. Tout en reconnaissant l'importance des politiques, le Comité consultatif croit comprendre, d'après les informations communiquées par plusieurs de ses interlocuteurs, que la consultation et l'implication des acteurs concernés n'est pas toujours approfondie, même s'il y a eu des progrès. De plus, ces stratégies sont souvent élaborées avec l'aide importante d'une ONG et le soutien de donateurs internationaux plutôt qu'au sein de la structure gouvernementale. En effet, dans plusieurs cas, l'élaboration et le suivi de ces instruments sont confiés à la même institution gouvernementale, à savoir l'OGG. Le Comité consultatif partage l'avis de l'OiK selon lequel cette situation reste problématique, principalement parce l'OGG est en sous-effectif et que ses compétences limitées affectent sa capacité à concevoir des politiques de manière efficace. Enfin, de nombreux interlocuteurs du Comité consultatif ont estimé que plusieurs de ces instruments, y compris ceux qui ciblent les communautés minoritaires, semblent avoir été adoptés afin de se conformer aux exigences internationales plutôt que pour préciser ce que signifie l'inclusion des minorités dans une société démocratique. »

55. L'OSCE, la MINUK comme le Bureau de l'UE/le Représentant spécial de l'UE se disent préoccupés par le mandat de l'OGG, qui semble trop ambitieux compte tenu des ressources du service. L'écart entre les responsabilités et les ressources mérite un réexamen complet des capacités et des ressources dont dispose l'OGG pour remplir son mandat. L'OGG assume toutes sortes de responsabilités, qui vont des droits humains aux communautés rom et ashkali en passant par les personnes LGBTI, la coopération avec la société civile, sans parler de sa mission de coordination pour la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, entre autres. Il lui est donc impossible d'œuvrer correctement sur tous ces terrains et il dépend souvent de l'assistance/l'aide apportée par des acteurs extérieurs – des partenaires internationaux pour la plupart, dont l'UE. Cette situation nuit à la prise de participation du gouvernement.

Paragraphe 27

56. Le Comité consultatif écrit que *« Malgré des progrès accomplis au niveau local avec l'aide des plans d'action locaux, les communautés rom, ashkali et égyptienne restent les plus vulnérables à la pauvreté, à l'exclusion sociale, au chômage, aux conditions de vie/logement inadaptées et à la discrimination (voir aussi article 15). Le Comité consultatif a été informé par plusieurs interlocuteurs que la représentation limitée au niveau local empêchait aussi ces minorités nationales de devenir partie intégrante de la société. La nouvelle Stratégie et le Plan d'action pour l'intégration des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2017-2021 portent sur l'accès à l'éducation, l'emploi, les soins de santé, le logement et les services de base. Ils reposent sur le constat de l'échec de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action 2009- 2015 qui s'explique par la coordination insuffisante de l'action menée par les ministères, les collectivités locales et les autorités centrales, le manque de ressources humaines pour suivre l'avancement de la mise en œuvre, le défaut de financement, et une consultation insuffisante avec*

les experts externes. Le Comité consultatif note que la nouvelle stratégie prévoit un mécanisme de suivi cohérent, l'obligation de rendre compte à l'ICGHR, la liaison avec les autorités municipales et l'inclusion des représentants des communautés. Il observe néanmoins que l'OGG reste le principal organe chargé de superviser et de coordonner la mise en œuvre. Enfin, il regrette d'apprendre que la communauté égyptienne n'est plus couverte par la version finale de la Stratégie et qu'il n'existe pas d'autre plan de protection. »

57. L'OSCE souscrit à ces conclusions et ajoute qu'en août 2017, cinq municipalités⁵ sur les 21⁶ comptant un nombre important de membres issus des trois communautés ont adopté un plan d'action local (LAP), tandis que huit autres⁷ ont lancé un tel plan et se trouvent à différents stades de son élaboration. Notons que la nouvelle Stratégie d'intégration des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2017-2021 ne concerne plus la communauté des Kosovars égyptiens, une décision prise à la demande du membre de cette communauté siégeant à l'Assemblée du Kosovo peu de temps avant l'adoption de la stratégie. Le membre de l'Assemblée issu de la communauté des Kosovars égyptiens a fait valoir que l'utilisation de l'abréviation aurait conduit au risque d'une perte d'identité pour sa communauté. Ce membre a proposé d'adopter une stratégie séparée pour la communauté des Kosovars égyptiens. Le retrait de la communauté des Kosovars égyptiens de la stratégie n'aurait pas reçu le soutien unanime de la communauté elle-même, car aucune consultation globale n'a été lancée pour savoir ce qu'en pensent les membres de la communauté habitant au Kosovo. Des organisations de la société civile et des acteurs internationaux ont désapprouvé l'exclusion de la communauté des Kosovars égyptiens de la stratégie, qui pourrait priver ses membres des mesures positives prévues dans la stratégie.

Accès à la justice et restitution de biens

Paragraphe 33

58. Le Comité consultatif note que, « *En ce qui concerne la restitution de biens immeubles privés, l'Agence de la propriété au Kosovo (Kosovo Property Agency - KPA) avait jugé fin 2014, par le biais de la Commission sur les demandes de restitution des biens, l'ensemble des 42 749 plaintes déposées depuis 2007. Certaines de ces décisions ont fait l'objet d'un appel (159 en 2015) et la Cour suprême s'est déjà prononcée sur 126 affaires tandis que 95 sont encore pendantes. La KPA se concentre désormais sur l'application des décisions, et notamment dans le nord où des expulsions ont commencé en 2014. En 2016, la KPA est devenue l'Agence de comparaison et de vérification des propriétés du Kosovo (Kosovo Property Comparison and Verification Agency). Ainsi réformée, l'Agence sera aussi chargée de comparer les différences entre les documents cadastraux*

⁵ Gjilan/Gnjilane, Ferizaj/Uroševac, Mitrovicë/Mitrovica South, Podujevë/Podujevo, Vushtrri/Vučitrn.

⁶ Deçan/Deçane, Ferizaj/Uroševac, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gjakovë/Đakovica, Gjilan/Gnjilane, Gračanica/Gračanicë, Istog/Istok, Kamenicë/Kamenica, Klinë/Klina, Lipjan/Lipljan, Mitrovicë/Mitrovica South, Novo Brdo/Novobërdë, Obiliq/Obilić, Pejë/Peć, Podujevë/Podujevo, Prishtinë/Priština, Prizren, Rahovec/Orahovac, Shtime/Štimlje, Suharekë/Suva Reka, Vushtrri/Vučitrn.

⁷ Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gjakovë/Đakovica, Gračanica/Gračanicë, Kamenicë/Kamenica, Lipjan/Lipljan, Obiliq/Obilić, Prishtinë/Priština, Shtime/Štimlje

originaux saisis au Kosovo par les autorités serbes avant juin 1999 et les documents cadastraux actuels rassemblés par les autorités, et d’y remédier. »*

59. L’OSCE adhère aux évaluations du Comité consultatif ; il conviendrait néanmoins d’actualiser les statistiques comme suit : « *Certaines de ces décisions ont fait l’objet d’un appel (220 en 2015 et 2016) et la Cour suprême du Kosovo (Commission des recours pour les affaires liées au KPA) s’est déjà prononcée sur 158 affaires (129 appels rejetés, 29 accueillis) tandis que les autres sont encore pendantes.* »⁸
60. La MINUK relève que, en vertu de la loi n° 05/L-010 sur l’Agence de comparaison et de vérification des propriétés du Kosovo (ci-après : l’Agence), l’Agence est tenue d’administrer les propriétés et de mettre en œuvre le dispositif de location au Kosovo dans les dix-huit (18) mois suivant l’entrée en vigueur de la loi susmentionnée. La législation subsidiaire nécessaire à la mise en œuvre de la loi n’a toutefois été adoptée qu’en juillet 2017, lorsque le gouvernement du Kosovo a approuvé les instructions administratives afférentes. Ce retard ne laisse à l’Agence que quelques mois avant que le délai de mise en œuvre de dix-huit mois ne soit écoulé, en mai 2018. Une telle situation fait craindre un risque de violation des droits des propriétaires, qui ne seront pas informés à temps du fait que les propriétés ne sont plus administrées par l’Agence. En octobre 2017, l’institution du Médiateur au Kosovo a publié un rapport de recommandations concernant la loi n° 05/L-010. Elle a conclu que certaines dispositions de la loi constituaient une violation du droit à la propriété et étaient contraires à la Constitution du Kosovo et aux instruments européens et internationaux relatifs aux droits de l’homme. Le Médiateur a recommandé de modifier la loi en la complétant conformément à ses constats.

Paragraphe 34

61. « *Malgré ces avancées, le Comité consultatif est vivement préoccupé par l’efficacité de la mise en œuvre des décisions de la KPA. D’une part, il constate que, du fait des nombreuses plaintes reçues sur la non-exécution des affaires tranchées, le Médiateur a recommandé à la KPA d’intensifier ses efforts afin d’obtenir l’exécution de ses décisions définitives et à la police et au gouvernement de soutenir le processus, notamment en établissant un fonds pour indemniser la perte de loyers des propriétaires. D’autre part, le Comité consultatif relève que beaucoup de demandes d’indemnisation liée à un bien en suspens, d’arrêtés d’expulsion non respectés, et de décisions de démolition de constructions illégales non exécutées restent pendantes devant les tribunaux, tandis que les personnes expulsées réoccupent les biens.* »
62. L’OSCE se déclare en accord de manière générale avec l’évaluation. Cela étant, le Comité consultatif jugera peut-être utile d’examiner les faits nouveaux suivants : en 2017, le gouvernement a alloué 30 000 € à l’Agence (institution ayant succédé à la KPA) pour la démolition de structures construites sur les propriétés de

⁸ Voir http://www.kpaonline.org/PDFs/Raporti_2016.pdf, pp. 130–131.

personnes déplacées. Il a également octroyé 300 000 € au titre de l'indemnisation de plaignants dans des affaires de types A et C⁹, plaignants dont les droits en tant que propriétaires avaient été bafoués en raison de certaines pratiques discriminatoires en usage dans les années 1990. En dépit de cette avancée positive, l'Agence n'a encore pris aucune mesure concrète dans les affaires relevant des deux types.

Article 5 de la Convention-cadre (Soutien à la préservation et au développement des identités et des cultures des minorités nationales)

Paragraphe 38

63. *« Reconnaissant l'importance du patrimoine culturel pour la préservation de l'identité des minorités nationales, le Comité consultatif salue les progrès accomplis concernant la reconstruction des sites religieux orthodoxes serbes (K). La mise en œuvre de la législation locale sur le patrimoine culturel s'est aussi améliorée. La loi sur le centre historique de Prizren et la loi sur le village de Velika Hoča/Hoçë e Madhe ont été mises en œuvre pour des activités limitées ou interdites dans ces deux zones, et l'établissement et le fonctionnement des deux conseils respectifs ont été réglementés sur le plan administratif. Ces deux conseils se réunissent régulièrement pour discuter et examiner des activités dans la zone de protection spéciale (SPZ). Toutefois, les interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que les normes juridiques en vigueur étaient remises en cause par la poursuite de constructions illégales dans des zones de protection spéciales, auxquelles les autorités ne sont pas en mesure de réagir de manière adéquate et opportune. De plus, aucune autre réglementation locale ne semble avoir été adoptée concernant le patrimoine culturel situé dans des endroits éloignés et isolés. »*

64. L'OSCE convient que certains progrès ont été accomplis dans la reconstruction des sites religieux orthodoxes serbes. Le gouvernement du Kosovo a en effet déclaré avoir alloué des fonds à la reconstruction des sites. Un site abritant le patrimoine culturel d'une communauté non albanaise a ainsi été rénové dans le cadre du programme des interventions d'urgence lancé par le ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports. Les améliorations apportées à la mise en œuvre de la législation sur le patrimoine culturel et les zones de protection spéciales ne concernent que les conseils de Velika Hoča/Hoçë e Madhe et Prizren. Les deux conseils se réunissent régulièrement et formulent des avis sur les activités. Au surplus, les communes de Prizren et Rahovec/Orahovac ont récemment entériné les budgets, y compris les subventions accordées aux deux conseils¹⁰.

⁹ Voir <http://www.osce.org/kosovo/37717?download=true>. Plaintes de catégorie A : plaintes déposées par des personnes physiques dont les droits de propriété, de possession ou d'occupation de biens résidentiels ont été révoqués après le 23 mars 1989 en vertu d'une législation discriminatoire. Plaintes de catégorie C : plaintes déposées par des personnes physiques qui étaient propriétaires, possesseurs ou détenteurs de droits d'occupation de biens résidentiels réels avant le 24 mars 1999, qui ne jouissent pas de la possession du bien et dont le bien n'a pas été transféré de façon automatique.

¹⁰ La commune de Rahovec/Orahovac a alloué 25 020 € au conseil de Velika Hoča/Hoçë e Madhe tandis que la commune de Prizren a alloué 57 000 € pour couvrir les frais du conseil pour le patrimoine culturel de Prizren et

65. L'OSCE ajoute que la base de données sur le patrimoine culturel est en cours d'actualisation¹¹. Elle contient à ce jour 404 sites (sur les 1534 monuments du patrimoine culturel sous protection temporaire) classés en patrimoine architectural, archéologique ou mobilier. Quant à la mise en œuvre de la loi sur le centre historique de Prizren et de la législation associée, l'OSCE relève certains points préoccupants qui concernent les zones de protection spéciales. On citera par exemple les documents d'aménagement du territoire établis à l'échelle locale, qui n'énoncent pas des conditions de construction suffisamment claires, ainsi que le manque de réponses institutionnelles aux constructions et démolitions illégales, aux dégradations immobilières, aux incendies volontaires, etc.

Paragraphe 39

66. Le Comité consultatif déclare que *« Le gouvernement a essayé de modifier la loi n° 02/L-88 sur le patrimoine culturel et de préciser entre autres la position de l'Église orthodoxe serbe, ainsi que d'adopter une Stratégie pour le patrimoine culturel. Le Comité consultatif croit comprendre que les deux projets ont suscité la controverse, en particulier parce qu'ils ont été considérés comme affectant l'indépendance en matière de prise de décision de l'Église orthodoxe serbe sur la restauration et la rénovation de ses bâtiments ou comme réduisant la protection de son patrimoine. En outre, les communautés religieuses n'ayant pas été suffisamment consultées, le gouvernement a décidé de remanier les deux textes en coordination avec la communauté internationale. Les représentants religieux ont indiqué que de manière générale, malgré une certaine résistance de l'opinion publique, les relations entre la majorité albanaise (K) et l'Église orthodoxe serbe se sont récemment améliorées, à la fois dans le contexte du Conseil chargé de la mise en œuvre et du suivi (Implementation and Monitoring Council - IMC), et au niveau municipal. Néanmoins, après un début prometteur, le Comité consultatif regrette que l'IMC semble aujourd'hui moins active. »*

Paragraphe 40

67. *« Plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif ont estimé que la situation de la sécurité concernant l'accès au patrimoine culturel s'était dans l'ensemble améliorée, en particulier grâce au service de la police du Kosovo chargé de la protection du patrimoine culturel et religieux, établi en 2013 afin de protéger 24 sites d'églises orthodoxes serbes. Ce service, dont la composition est multiethnique, fonctionnait bien et avait établi de bonnes relations avec les diverses communautés religieuses. Des patrouilles de police régulières ont aussi contribué à l'amélioration de la situation dans d'autres sites religieux et les manifestations d'hostilité semblent refléter plutôt des circonstances individuelles qu'une atmosphère générale. Néanmoins, en 2015, des cas de violence fondée sur la religion,*

du conseil du village de of Zym. On ignore encore à ce stade comme cette somme sera répartie entre les deux conseils.

¹¹ La base de données sur le patrimoine culturel a été créée par le ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports en 2014. Cette information a été communiquée par M. Valon Berisha, administrateur de la base de données, ministère de la Culture, au cours d'un entretien téléphonique (5 octobre 2017). Lien vers la base de données : http://dtk.rks-gov.net/arkiva/tkk_hyrje.aspx.

d'ingérence dans des pèlerinages religieux, de vols et de vandalisme de sites religieux se sont encore produits. Selon des données de la police du Kosovo, on dénombrait 99 incidents en 2015, contre 88 en 2014 : 38 attaques ciblant les orthodoxes serbes (contre 42 en 2014), 52 contre des musulmans (contre 40 en 2014), six contre des catholiques (par rapport à cinq en 2014) et trois à l'encontre d'autres religions (par rapport à un en 2014). Le Comité consultatif considère néanmoins que les statistiques ne peuvent pas refléter entièrement la réalité, car la religion et l'appartenance ethnique sont souvent étroitement liées et qu'il est difficile de classer nombre d'incidents dans une catégorie sur la simple affiliation religieuse (voir aussi article 6). Il observe en outre qu'un équilibre doit être trouvé entre la nécessité de garantir la sécurité aux communautés religieuses et de permettre l'accès aux sites aux personnes qui souhaitent les visiter, car l'excès de sécurisation engendre d'autres risques d'exclusion et d'aliénation.

68. L'OSCE confirme que le nombre d'incidents enregistrés par la police du Kosovo visant des sites religieux et culturels a augmenté en 2015 (99 incidents signalés en 2015 contre 87 en 2014 et 87 en 2013). Le nombre de sites orthodoxes serbes concernés était de 41 en 2014 et 38 en 2015, le nombre de sites musulmans visés passant de 40 en 2014 à 52 en 2015, le nombre de sites catholiques de cinq en 2014 à six en 2015 et le nombre de sites de religions autres d'un en 2014 à trois en 2015.

Paragraphe 43

69. *« Le Comité consultatif invite les autorités à engager une consultation étroite avec les représentants de toutes les communautés lors de la finalisation de la loi et de la stratégie sur le patrimoine culturel, ainsi que de renforcer la réaction face aux constructions illégales et aux activités dans les zones de protection spéciale en comblant les insuffisances du cadre juridique et politique. »*
70. L'OSCE fait observer que la stratégie concernant le patrimoine culturel a été adoptée en décembre 2016. Concernant la réponse institutionnelle aux constructions illégales, l'OSCE suggère de rappeler la nécessité de mettre en œuvre avec efficacité la législation pertinente sur la protection du patrimoine culturel et religieux des communautés et de remédier aux lacunes du cadre juridique.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

Paragraphe 45

71. Il est écrit dans l'Avis que *« Les mesures globales et concrètes visant à promouvoir le dialogue interethnique et la tolérance sur le terrain ne sont pour l'instant pas prioritaires au niveau institutionnel et lorsqu'elles sont mises en œuvre, elles restent largement régies par la société civile et les donateurs internationaux. À l'inverse, le sectarisme augmente du fait du maintien des systèmes et des institutions parallèles, entre autres dans l'administration et dans l'éducation (voir article 12), et du monolinguisme omniprésent. Ces facteurs représentent tous de sérieux obstacles à l'interaction et au dialogue interculturel entre les personnes*

appartenant à la majorité et à la communauté serbe (K), en particulier pour les jeunes. »

72. Concernant les points positifs, l'OSCE constate que le plan stratégique en faveur de l'éducation au Kosovo (KESP) pour 2017-2021 encourage au dialogue interethnique dans l'enseignement. Pour autant, on ne sait pas encore très bien si la mise en œuvre du plan concernera un quelconque aspect de la coopération entre les deux systèmes éducatifs. Par ailleurs, l'OSCE n'est pas convaincue par l'affirmation selon laquelle *« le sectarisme augmente du fait du maintien des systèmes et des institutions parallèles, entre autres [...] dans l'éducation. »* L'OSCE recommande au Comité consultatif de clarifier ce propos.

Paragraphe 46

73. Le Comité consultatif note que, *« Au niveau municipal, peu de dispositions systématiques ont été prises pour rapprocher les communautés. Au niveau institutionnel, les efforts ont principalement porté sur la participation des représentants des communautés dans les organes locaux chargés d'assurer la protection des minorités, tels que les comités des communautés (CC), les maires adjoints des communautés (DCM) et les vice-présidents des assemblées municipales des communautés (DCMAC). Si les DCM et les DCMAC n'ont pas semblé remplir leur tâche consistant à promouvoir le dialogue interethnique, certaines initiatives, bien que sporadiques, ont émané essentiellement des acteurs locaux, y compris la société civile en coopération avec les donateurs internationaux. Les représentants de la commune de Novo Brdo/Novobërdë ont mentionné un certain nombre d'activités à petite échelle, pour la plupart des événements destinés aux jeunes et des événements sportifs, les présentant comme des opportunités pour les enfants appartenant aux différentes communautés de se retrouver, organisées en coopération avec les communes de Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica, et Ranilug/Ranillug. Les représentants des organes locaux et de la société civile ont estimé que la promotion des relations interethniques restait néanmoins sporadique, y compris lorsqu'elle visait à apaiser les tensions qui pèsent sur le retour des personnes déplacées à l'intérieur du pays (voir article 16). »*
74. L'OSCE fait remarquer que l'acronyme correct pour les maires adjoints des communautés est DMC (et non DCM). D'après le suivi de l'OSCE, sur les 15 DMC nommés, 11 ont soulevé publiquement des questions de première importance concernant la protection des droits de communautés, ce qui représente 73 % des DMC (un pourcentage en légère hausse par rapport aux 71 % enregistrés sur la période de référence précédente)¹². Ces questions ont été suivies par 11 DMC pendant la période de référence, un chiffre là encore en légère hausse par rapport aux neuf cas recensés en 2015¹³.

¹²Kamenicë/Kamenica, Novo Brdo/Novobërdë, Laposavić/Leposaviq, Mitrovicë/Mitrovica South, Lipjan/Lipljan, Prizren, Klokot/Klllokot, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Zubin Potok, Zvečan/Zveçan et Obiliq/Obilić.

¹³ Mitrovicë/Mitrovica South, Laposavić/Leposaviq, Zvečan/Zveçan, Prizren, Kamenicë/Kamenica, Novo Brdo/Novobërdë, Klokot/Klllokot, Lipjan/Lipljan, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Zubin Potok et Obiliq/Obilić.

75. S'agissant de l'affirmation selon laquelle « *Au niveau municipal, peu de dispositions systématiques ont été prises pour rapprocher les communautés. [...] Les représentants de la commune de Novo Brdo/Novobërdë ont mentionné un certain nombre d'activités à petite échelle, pour la plupart des événements destinés aux jeunes et des événements sportifs, les présentant comme des opportunités pour les enfants appartenant aux différentes communautés de se retrouver, organisées en coopération avec les communes de Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica, et Ranilug/Ranillug.* », l'OSCE suggère au Comité consultatif d'envisager l'ajout suivant : en 2013, 19 communes¹⁴ des régions de Gjilan/Gnjilane, Ferizaj/Uroševac, Prishtinë/Priština et Prizren ont signé des déclarations intercommunales sur la coopération et le dialogue interethnique entre les communes, qui a donné lieu à un certain nombre d'activités destinées avant tout aux jeunes. Au cours de la période de référence, les communes ont organisé de plus en plus d'activités : marche interethnique pour la jeunesse, nettoyage de graffitis et de panneaux de signalisation dégradés, événements sportifs multiethniques, colonies de vacances artistiques et cours de langue par exemple. La phrase susmentionnée devrait donc indiquer que « de légers progrès ont été accomplis dans les dispositions systématiques » et non mentionner « peu de dispositions systématiques ».

Protection contre les crimes de haine et l'hostilité

Paragraphe 55

76. Le Comité consultatif fait observer que « *Le sentiment qui prévaut est que la sécurité des communautés s'est améliorée, y compris pour la majorité qui est dans une situation de minorité dans le nord. D'après le suivi de l'OSCE, les incidents qui touchent les communautés sont en légère baisse (479 en 2014-2015, contre 556 en 2013-2014), concernant encore majoritairement des Serbes (K) (dans 310 cas) et des rapatriés (22 % des 479 cas).* »
77. L'OSCE suggère que la deuxième phrase soit libellée comme « *affectant pour l'essentiel des Kosovars serbes* » au lieu « *concernant en majorité des Kosovars serbes* ». De plus, il est souhaitable de s'appuyer sur les statistiques annuelles de l'OSCE pour faire référence au nombre d'incidents : d'après ces statistiques, les incidents concernant les communautés ont diminué d'année en année, passant de 542 en 2014 à 446 en 2015 puis à 396 en 2016. Cela étant, malgré la tendance à la baisse observée d'une année sur l'autre, tous incidents confondus, le nombre d'incidents concernant les rapatriés diminue à un degré moindre. Ainsi, 102 incidents de cette nature ont été enregistrés en 2016, contre 120 en 2015.

Paragraphe 56

78. « *Le Comité consultatif note cependant que malgré les mécanismes d'enregistrement des incidents interethniques en place, les chiffres officiels communiqués par la police du Kosovo lors de la visite sont bien inférieurs (16 cas*

¹⁴ Les déclarations ont été signées par les maires de Kamenicë/Kamenica, Gjilan/Gnjilane, Novobërdë/Novo Brdo, and Ranilug/Ranillug, in 2013; Klokot/Kllokot, Ferizaj/Uroševac et Štrpce/Shtërpçë en 2015; Prishtinë/Priština, Gračanica/Graçanicë, Lipjan/Lipljan, Shtime/Štimlje, Fushë Kosovë/Kosovo Polje et Obiliq/Obilić en 2016; and Prizren, Dragash/Dragaš, Suharekëe/Suvareka, Rahovec/Orahovac, Mamuša/Mamushë/Mamuša et Malishevë/Mališevo en 2017.

signalés en 2015 et 5 cas signalés en novembre 2016). Le Comité consultatif observe que l'absence d'incidents signalés peut s'expliquer par plusieurs facteurs, et notamment le système d'enregistrement défaillant, le sous-signallement, la ségrégation des communautés et la méfiance des personnes appartenant aux minorités nationales à l'égard de la police et de la justice. La collecte de données et l'identification exacte du motif des incidents à motivation ethnique possible font défaut, car les méthodes employées pour enregistrer les infractions consignent des données ventilées sur la base de l'appartenance communautaire, mais n'enregistrent pas la motivation discriminatoire. De plus, les données de la police du Kosovo reflètent uniquement les affaires dans lesquelles le ministère public a autorisé une enquête. »

79. La Mission de l'OSCE confirme qu'en 2015, la KP a enregistré 16 cas d'incidents potentiellement motivés par l'origine ethnique. L'OSCE ajoute que la KP ne qualifie pas les actes délictueux d'infractions motivées par la haine en cas de motif mixte et/ou si l'on ignore l'identité de l'auteur. La KP a continué à enregistrer des données en utilisant une seule des « caractéristiques protégées » acceptées, ce qui correspond aux cas à motivation ethnique potentielle. Les autres caractéristiques protégées sont prises en compte par les enquêteurs et les procureurs, mais ne sont pas enregistrées au nombre des préjugés susceptibles de motiver des infractions inspirées par la haine. En 2016, la KP n'a enregistré que huit cas de ce type, contre 16 en 2015.

Paragraphe 58

80. L'Avis rapporte que « *Parmi les forces de l'ordre, le public a le plus de contacts avec la police du Kosovo, qui est aussi considérée comme l'institution la plus inclusive et la plus fiable (56 %) (voir aussi article 15)⁷⁵. Le Comité consultatif note que des mesures supplémentaires, notamment en termes de formation, ont été mises en place pour améliorer la coopération entre la police et les communautés dans le domaine de la prévention, de la sensibilisation et du dialogue interethnique avec la mise en œuvre de la première Stratégie de police locale et son Plan d'action 2012-2016. D'après le rapport de suivi de l'OSCE⁷⁶, des Conseils communautaires municipaux pour la sûreté (MCSC) établis dans 34 des 38 communes ont amélioré leur performance en se réunissant plus souvent et en mettant l'accent sur les préoccupations liées à la sécurité des communautés, en particulier les rapatriés⁷⁷. La participation globale des personnes appartenant à toutes les communautés, ainsi que de la police et d'autres institutions dans ces organes s'est quelque peu améliorée⁷⁸. En 2015, 51 conseils locaux pour la sûreté publique étaient opérationnels et jouaient un rôle important en organisant des réunions extraordinaires lorsque des incidents à motivation ethnique survenaient et en les condamnant promptement. »*
81. L'OSCE convient que la mise en œuvre de la Stratégie de police locale et son Plan d'action 2017-2021 témoignent d'une avancée vers plus de sûreté et de sécurité pour les communautés du Kosovo. Concernant les Conseils communautaires municipaux pour la sûreté, l'OSCE recommande l'ajout de la phrase suivante après la note de bas de page n° 77 : « *En dépit de cette amélioration, la fréquence des*

réunions des Conseils communautaires municipaux pour la sûreté a toutefois considérablement diminué en 2017 au Kosovo en comparaison des années précédentes. Cette baisse est peut-être en lien avec les élections municipales et les remaniements attendus. » L'OSCE recommande par ailleurs de mentionner le fait que les communautés de Kosovars ashkalis, Kosovars turcs et Kosovars goranis et les femmes en général sont sous-représentés¹⁵. On a vu à plusieurs reprises des problèmes de sécurité et d'inquiétudes être soulevés par des représentants des communautés lors des réunions des MCSC, mais cette pratique reste exceptionnelle pour la plupart des MCSC. De même, la fréquence à laquelle les incidents visant les communautés en minorité numérique sont discutés, ou à laquelle des réunions extraordinaires sont convoquées pour débattre d'incidents graves, n'est pas régulière. Bon nombre d'incidents graves ne sont d'ailleurs jamais inscrits à l'ordre du jour des réunions des MCSC. L'OSCE considère également que des MCSC devraient être mis en place dans les communes du nord et forment les personnes de ces communes pressenties pour y siéger.

82. L'OSCE ajoute que, sur les 60 Comités locaux de sûreté publique (LPSC) créés à ce jour, 11 se situent dans les quatre communes du nord. Tous les membres de ces comités sont formés par la Mission de l'OSCE et sont opérationnels en matière de sécurité communautaire au niveau local sur tout le territoire kosovar. Sur les 60 comités, 27 comptent des membres d'origine ethnique diverse, 33 des membres issus de la même ethnie.

Article 8 de la Convention-cadre (Liberté de religion)

Paragraphe 62

83. Le Comité consultatif note que *« Les représentants des communautés religieuses et minoritaires ont estimé que la liberté de religion s'exprimait en quelque sorte plus facilement. Par exemple, en 2015, les festivités de la Saint Vitus (Vidovdan) de l'Église orthodoxe serbe se sont déroulées sans difficultés majeures ; avec toutefois un niveau élevé de sécurité. Toutefois, le Comité consultatif note que si leur nombre est stable, des incidents de vandalisme, d'intimidation et de menaces à l'égard des pèlerins surviennent encore, en particulier dans les petits villages lorsqu'ils participent à des événements religieux (voir aussi article 5). Les incidents visent non seulement les pèlerins et les biens de l'Église orthodoxe serbe mais aussi ceux des confessions musulmane, catholique et juive. Parallèlement, le problème de l'utilisation contentieuse des biens et des terrains ne se résout que sur le plan judiciaire, comme c'est le cas pour la Cathédrale du Christ-Sauveur à Prishtinë/Priština. En outre, des problèmes peuvent encore se poser avec l'exécution des décisions, comme pour le monastère de Deçan/Dečani. Le Comité*

¹⁵ Parmi les communautés comptant plus de 50 membres recensés, les suivantes ne sont pas représentées dans un MCSC : communauté de Kosovars serbes de Skenderaj/Srbica, communauté de Kosovars roms de Gjakovë/Đakovica et Rahovec/Orahovac, communauté de Kosovars ashkalis de Gjakovë/Đakovica, Istog/Istok, Pejë/Peć, Prizren, Rahovec/Orahovac et Obiliq/Obilić, communauté de Kosovars égyptiens de Gjakovë/Đakovica et Prizren, communauté de Kosovars turcs de Pejë/Peć, Dragash/Dragaš, Rahovec/Orahovac et Fushë Kosovë/Kosovo Polje, communauté de Kosovars bosniaques de Gjilan/Gnjilane et communauté de Kosovars goranis de Pejë/Peć, Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane et Prishtinë/Priština.

consultatif est préoccupé par le sentiment d'insécurité persistant chez certaines communautés lorsqu'il s'agit de manifester leurs convictions religieuses. Il salue dans ce contexte que le gouvernement soutienne le dialogue interreligieux lorsque de tels incidents surviennent. La religion et l'ethnicité étant souvent étroitement liés, les efforts visant à promouvoir la tolérance, le dialogue interethnique et interreligieux devraient aussi accorder une attention particulière au respect de la liberté de religion. »

84. L'OSCE souscrit à cette évaluation et ajoute qu'un recours a été introduit devant la Cour d'appel en mars 2016 dans l'affaire de la Cathédrale du Christ-Sauveur.

Paragraphe 33

85. *« Le Comité consultatif invite les autorités à faire en sorte de modifier sans tarder la loi sur la liberté de religion, en consultation avec les représentants des communautés religieuses, afin de leur permettre de s'enregistrer. »*
86. La MINUK note que, le 18 octobre 2017, le projet de loi portant modification et complétant la loi sur la liberté de religion au Kosovo (ci-après : projet de loi sur la liberté de religion) a été présenté au Comité de l'Assemblée du Kosovo sur les droits humains, l'égalité entre les femmes et les hommes, les personnes disparues et les pétitions. D'après le dernier texte du projet de loi, six (6) communautés religieuses coexisteront, constituant l'héritage historique ainsi que la vie culturelle et sociale du Kosovo : la communauté islamique du Kosovo, l'Église catholique, l'Église orthodoxe serbe, la communauté religieuse juive, l'Église évangélique protestante du Kosovo et la nouvelle communauté tarikate du Kosovo. Les autres communautés religieuses, ainsi que celles d'apparition récente, n'ont pas besoin de s'enregistrer. Elles y sont toutefois autorisées sous réserve de pouvoir justifier d'au moins cinquante (50) ressortissants adultes du Kosovo parmi leurs fidèles. Le projet de loi actuel s'inspire des recommandations de la Commission de Venise, notamment en ce qui concerne l'enregistrement des groupes et communautés religieux. Le projet de loi relève de l'article 81.1 (6) de la Constitution du Kosovo (Législation d'un intérêt vital pour les communautés non majoritaires) et nécessite, pour être adopté, une majorité de votes des représentants des communautés non majoritaires à l'Assemblée.

| |
|--|
| <p>Article 9 de la Convention-cadre (Accès des communautés minoritaires à la presse écrite et aux médias radiodiffusés)</p> |
|--|

Paragraphe 65

87. *« Le Comité consultatif se félicite de l'expansion des diffusions pour les communautés et dans les langues des minorités. En 2013, le radiodiffuseur public (RTK) a lancé une deuxième chaîne, RTK2, dont 85 % des programmes sont diffusés en serbe et 15 % dans d'autres langues non albanaises. De plus, en 2014-2015, RTK1 a répondu aux demandes des communautés ashkali et égyptienne en diffusant des programmes mensuels en albanais qui leur sont spécialement dédiés. De plus, RTK1 a maintenu la diffusion d'un programme hebdomadaire de 45 minutes en romani, ainsi que d'un bulletin d'informations quotidien de 15 minutes.*

Cependant, il n'y a toujours pas de programme télévisuel pour la communauté bosniaque (K). Le radiodiffuseur privé propose aussi des émissions pour les Serbes (K) du nord et pour toutes les communautés peu nombreuses dans certaines communes de l'ensemble du Kosovo. Les principaux organes de presse sont quant à eux en albanais, comme la plupart des portails d'information en ligne. Il existe aussi des médias imprimés dédiés aux communautés peu nombreuses, mais leur volume est limité. En général, les médias privés dépendent largement des donateurs internationaux en termes de soutien financier et de formation. Tout en reconnaissant la difficulté de soutenir un secteur médiatique diversifié alors que les chiffres de l'audience potentielle sont faibles, le Comité consultatif estime qu'il est important que le soutien des médias des communautés numériquement plus faibles ne relève pas de la seule responsabilité financière des donateurs internationaux, mais soit aussi celle des autorités. »*

88. L'OSCE indique que, selon le coordinateur de la chaîne RTK pour les programmes des minorités, le radiodiffuseur public dissocie désormais les communautés de Kosovars roms, Kosovars ashkalis et Kosovars égyptiens et a mis en place de petites rédactions consacrées aux communautés de Kosovars ashkalis et de Kosovars égyptiens respectivement, en plus de la rédaction existante en langue romani. La RTK a également mis sur pied une équipe pour la communauté de Kosovars monténégrins, qui produit et diffuse une émission par semaine.

Paragraphe 66

89. *« Malgré les progrès réalisés, le Comité consultatif a aussi observé des insuffisances. Il semble que dans l'ensemble, les médias travaillent en parallèle et servent chaque communauté séparément, mettant l'accent sur des questions qui concernent uniquement cette communauté. Il n'y a pas de traduction des émissions, ni sous-titrage des programmes destinés au grand public, ni de presse bilingue/multilingue. Le signal de RTK2 n'est en outre pas suffisant pour permettre une couverture nationale et une part très importante des médias en serbe diffusent directement de Serbie. De plus, les préjugés et les stéréotypes ethniques dans les reportages, tels que le fait s'intéresser uniquement à certains problèmes présents au sein de la communauté rom, y compris les faibles résultats scolaires ou les conditions de logement, renforce l'image négative de cette communauté alors que la réalité est souvent plus nuancée. Les médias devraient contribuer à dissiper les stéréotypes négatifs, en faisant mieux connaître les modèles auxquels s'identifier, par exemple. Enfin, lorsque des formations à la promotion du dialogue interethnique dans le secteur des médias sont proposées, elles continuent d'être organisées principalement avec le soutien de la communauté internationale. »*
90. L'OSCE fait observer qu'en dépit d'insuffisances, le radiodiffuseur public couvre de manière générale toutes les communautés du Kosovo, conformément à son mandat de service public. Il répond donc aux besoins médiatiques et d'information des communautés dans la mesure permise par son budget limité. Le nombre de titres de la presse écrite est en baisse, avec cinq quotidiens seulement, chacun en tirage très limité. Il n'existe aucun chiffre exact sur les sites d'information publiant

depuis et pour le Kosovo, mais on estime leur nombre à plus de 300¹⁶, en comptant les sites disponibles dans les langues des communautés minoritaires du Kosovo. Du fait de l'expansion des médias en ligne et de l'utilisation croissante des réseaux sociaux par toutes les communautés, de très nombreuses personnes ont accès à l'information et aux programmes grand public. Seuls les opérateurs de télévision par câble agréés proposent la chaîne RTK2 au Kosovo ; cela étant, dans les communes du nord, ces opérateurs ne proposent toujours aucune chaîne publique dans leur bouquet.

Paragraphe 68

91. L'Avis déclare que « *Les personnes appartenant aux communautés peu nombreuses sont représentées parmi le personnel des structures des médias publics, ainsi qu'au sein de l'organe indépendant de régulation des médias et des structures d'autorégulation (la Commission indépendante des médias (IMC) et le Conseil de presse du Kosovo (PCK)) et, depuis 2016, également dans l'Association des journalistes. L'IMC et le PCK sont tous deux chargés, entre autres, de garantir le respect des normes d'éthique par les médias en matière de contenu via des procédures de plaintes. Si l'IMC peut imposer des amendes aux radiodiffuseurs qui ne respectent pas le Code d'éthique, le PCK peut uniquement obliger les journalistes et les organes d'informations à publier ses décisions dans un média qu'ils jugent approprié. Le Comité consultatif a été informé par les représentants des deux organes qu'un nombre limité d'affaires concernaient des questions communautaires. Parmi les raisons avancées pour expliquer cette situation figurent l'absence de réglementation des médias en ligne et des portails d'information et le fait que le Code d'éthique ne s'applique pas à ces médias ; le rôle que jouent les deux organes en tant que défenseurs des normes d'éthique dans le journalisme est peu connu et des pressions financières affectent leur efficacité, leur réputation et leur développement futur. Considérant que le discours de haine et le langage contraire à l'éthique se manifestent en ligne, y compris dans les médias sociaux (voir article 6), le Comité consultatif salue les efforts déployés par le PCK pour élargir son mandat et promouvoir l'adhésion au Code d'éthique. D'après les informations communiquées par plusieurs de ses interlocuteurs, il croit aussi comprendre qu'il convient de mettre en place un cadre juridique plus général de normes en matière de reportage, de contenu, ainsi que de transparence du secteur qui s'appliqueraient aux médias en ligne. »*
92. L'OSCE ajoute que la presse écrite et les médias en ligne ne sont pas réglementés par le régulateur de l'audiovisuel (IMC). Ces formes médiatiques sont autorégulées dans le cadre du Conseil de presse du Kosovo (PCK). Le PCK compte parmi ses membres de nombreux sites d'informations, dont un en langue serbe (www.gracanicaonline.info). Selon le responsable de la conformité du PCK, le Conseil de presse du Kosovo traite 8 plaintes en moyenne par mois et a émis des avis professionnels sur les violations du Code de conduite dans au moins deux

¹⁶ Ce chiffre a été avancé par les présidents du Conseil de presse du Kosovo et de l'Association des journalistes du Kosovo pendant la conférence « État des médias en ligne au Kosovo » organisée par la Mission de l'OSCE au Kosovo le 30 mai 2017.

plaintes visant des membres des communautés non albanaises¹⁷. S'il disposait des fonds nécessaires, le PCK pourrait mettre en œuvre davantage d'activités pour élargir son mandat et encourager au respect du Code d'éthique. Il compte 27 membres, dont une majorité de sites d'information en ligne. Une dizaine d'entre eux a rejoint le PCK en 2017.

Article 10 de la Convention-cadre (Usage des langues des minorités dans la sphère publique)

Paragraphe 71

93. Le Comité consultatif note que « *Selon plusieurs interlocuteurs, le clivage linguistique, qui contribue largement à promouvoir le sectarisme, persiste et le monolinguisme devient omniprésent. Outre des insuffisances opérationnelles (voir ci-après), le Comité consultatif constate aussi un manque général d'engagement des acteurs politiques quand il s'agit de continuer à appliquer la législation, qui se traduit par exemple par le retard pris dans l'adoption de la Stratégie pour les langues élaborée par le Bureau du Commissaire aux langues (OCL) et, de manière générale, d'apporter au Commissaire un soutien politique suffisant pour lui permettre d'exécuter son mandat.* »
94. Voir le commentaire de l'OSCE formulé pour la partie Résumé (paragraphe 6), qui vaut également pour le présent paragraphe.

Paragraphe 72

95. Le Comité consultatif indique en outre que, « *D'après l'OCL et l'OSCE, des progrès ont été faits concernant la mise en œuvre de la législation sur les langues, notamment avec la délivrance des cartes d'identité en turc sur demande et la mise en place d'un logiciel permettant aux communes de délivrer des formulaires du registre civil en bosniaque et en turc, ainsi que dans l'alphabet cyrillique. D'après l'OCL, au niveau central, à l'Assemblée du Kosovo, des services d'interprétation sont accessibles dans les deux langues officielles et en turc, et les documents sont disponibles dans les deux langues officielles. Au niveau local, 28 communes proposent des services d'interprétation et de traduction dans les langues officielles dans les assemblées municipales et une commune (Gračanica/Graçanicë) utilise le romani. Le fonctionnement de l'OCL s'est amélioré, avec le lancement d'un site internet, de campagnes de sensibilisation sur les droits linguistiques individuels par le biais de la télévision, de la radio et d'autres activités d'information, et des points de contact linguistiques ont été désignés dans 32 communes. Enfin, le nombre de plaintes a augmenté, passant de 12 en 2013 à 54 en 2014 avec un taux élevé de clôture.* »
96. L'OSCE souscrit à l'affirmation selon laquelle certains progrès ont été faits au niveau central, dont témoigne la délivrance de pièces d'identité dans les langues

¹⁷ <http://presscouncil-ks.org/opinion-i-keshillit-te-mediave-te-shkruara-te-kosoves-ndaj-ankeses-se-vuk-mitrovicit-kunder-portalit-te-rtk-se/>
<http://presscouncil-ks.org/opinion-i-keshillit-te-mediave-te-shkruara-te-kosoves-ndaj-ankeses-se-budimir-niqic-kunder-portalit-te-rtk-se/>.

officielles. Une évaluation interne de l'OSCE révèle qu'en décembre 2016, au niveau local, trente¹⁸ communes (sur 38) proposaient des services d'interprétation réguliers pendant les réunions officielles, de manière systématique ou sur demande. L'évaluation portait sur les réunions du Comité des communautés, des Conseils communautaires municipaux pour la sûreté et, dans certains cas, sur celles de l'Assemblée municipale.

Article 11 de la Convention-cadre (Signalisation publique, indications topographiques et documents officiels)

Paragraphe 77

97. Le Comité consultatif constate que « *Des progrès notables ont été faits dans l'affichage des indications de noms des communes, des villages, des rues et des routes municipales dans les langues officielles, dont la majorité est conforme aux obligations nationales. Sept communes (en plus des quatre communes du nord) demeurent cependant non conformes et les erreurs d'orthographe et/ou la dégradation de la signalisation restent des problèmes répandus. D'après le suivi de l'OSCE, la situation relative à l'utilisation des langues des minorités à l'intérieur et en dehors des bâtiments publics varie selon les communes. Dans la majorité des communes, les dispositions juridiques sur les langues ont été pleinement respectées. Le Comité consultatif est néanmoins préoccupé par les cas persistants de non-conformité avec le cadre juridique et les dommages causés aux biens. Il estime que l'affichage d'indications topographiques bilingues dans les langues des minorités revêt une valeur symbolique particulière dans la mesure où il reflète une société où les membres des minorités sont appréciés et respectés comme faisant partie intégrante de la société.* »
98. L'OSCE est en accord de façon générale avec ce constat. Elle note une amélioration dans l'affichage de la signalisation routière dans les langues officielles (noms de rues, de villes et villages, etc.). D'après les observations d'équipes de l'OSCE détachées sur le terrain, en décembre 2016, 26¹⁹ communes respectaient cette obligation – un léger mieux par rapport à l'évaluation précédente (2015), qui avait recensé 24 communes conformes²⁰.

¹⁸ Prishtinë/Priština, Shtime/Štimlje, Lipjan/Lipljan, Gračanica/Graçanicë, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Obiliq/Obilić, Gjilan/Gnjilane, Ranilug/Ranillug, NovoBrdo/Novobërdë, Kamenicë/Kamenica, Ferizaj/Uroševac, Viti/Vitina, Štrpce/Shtërpçë, Klokot/Kllokot, Deçan/Deçane, Gjakovë/Đakovica, Klinë/Klina, Istog/Istok, Junik/Junik, Pejë/Peć, Dragash/Dragaš, Rahovec/Orahovac, Mamuşa/Mamushë/Mamuşa, Mitrovicë/Mitrovica South, Podujevë/Podujevo, Skenderaj/Srbica, Vushtrri/Vučitrn, Leposavić/Leposaviq (sur demande), Mitrovica/Mitrovicë Nord, Zubin Potok.

¹⁹ Prishtinë/Priština, Shtime/Štimlje, Lipjan/Lipljan, Gračanica/Graçanicë, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Obiliq/Obilić, Ranilug/Ranillug, Novo Brdo/Novobërdë, Parteš/Partesh, Kamenicë/Kamenica, Ferizaj/Uroševac, Viti/Vitina, Štrpce/Shtërpçë, Kaçanik/Kaçanik, Klokot /Kllokot, Deçan/Deçane, Gjakovë/Đakovica, Klinë/Klina, Istog/Istok, Junik/Junik, Pejë/Peć, Glllogoc/Glogovac, Mitrovicë/Mitrovica, Podujevë/Podujevo, Skenderaj/Srbica, Vushtrri/Vučitrn.

²⁰ Prishtinë/Priština, Shtime/Štimlje, Lipjan/Lipljan, Gračanica/Graçanicë, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Obiliq/Obilić, Novo Brdo/Novobërdë, Kamenicë/Kamenica, Ferizaj/Uroševac, Viti/Vitina, Štrpce/Shtërpçë, Kaçanik/Kaçanik, Klokot /Kllokot, Deçan/Deçane, Gjakovë/Đakovica, Klinë/Klina, Istog/Istok, Junik/Junik, Pejë/Peć, Glllogoc/Glogovac, Mitrovicë/Mitrovica, Podujevë/Podujevo, Skenderaj/Srbica, Vushtrri/Vučitrn.

Paragraphe 79

99. « Le Comité consultatif invite [...] les autorités à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à leur obligation d'afficher des signaux et panneaux publics bilingues et multilingues dans toutes les langues officielles concernées. Les dégradations de la signalisation devraient faire l'objet de condamnations officielles, de sanctions adéquates et de réparations rapides. »
100. L'OSCE approuve le contenu du paragraphe, mais propose de le compléter comme suit : « ...d'afficher des signaux et panneaux publics dans toutes les langues officielles au niveau central et local. [...] »

Article 12 de la Convention-cadre

Égalité d'accès à l'éducation

Paragraphe 81

101. « Le Comité consultatif constate avec une vive préoccupation l'absence de progrès au sujet de l'établissement d'un système éducatif intégré et le maintien de deux structures éducatives parallèles gérées par les autorités, à Prishtinë/Priština et Belgrade, et par conséquent de programmes différents. Hormis les Bosniaques (K) et les Turcs (K), en général, les communautés peu nombreuses (rom, ashkali et égyptienne, les Croates (K), les Monténégrins (K) et les Gorani) n'ont pas accès à des contenus pédagogiques spécifiques à leur communauté, qui leur permettraient de préserver leur identité culturelle. »
102. L'OSCE suggère de compléter « l'absence de progrès au sujet de l'établissement d'un système éducatif [...] et le maintien de deux structures éducatives parallèles [...] » par ce qui suit : « La communication et la coopération restent très limitées entre les deux systèmes d'éducation au Kosovo. Une telle situation contribue à maintenir les clivages entre ethnies, du fait de l'absence de possibilités d'interaction entre les communautés relevant des deux systèmes ou d'apprentissage interculturel. » L'OSCE propose par ailleurs l'ajout suivant : « Aucun progrès n'a été fait concernant une offre pédagogique viable en langue serbe au Kosovo. La législation en vigueur au Kosovo autorise l'application du programme établi par la Serbie dans les écoles du pays sous réserve de notification au ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (MEST). Cela étant, les établissements pédagogiques administrés par la Serbie au Kosovo continuent d'appliquer le programme établi par la Serbie sans respecter cette législation, et donc sans le consentement officiel des institutions kosovares. » Concernant la disponibilité de matières spécifiques aux communautés leur permettant de préserver l'identité culturelle des communautés, il est proposé de modifier l'affirmation du Comité consultatif selon laquelle « ...les communautés peu nombreuses [...] n'ont pas accès à des contenus pédagogiques spécifiques à leur communauté, qui leur permettraient de préserver leur identité culturelle » comme suit : « le ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie a élaboré les cours de langue, d'histoire et de culture en langue romani dans cinq communes différentes où réside une part importante de membres de la communauté de

Kosovars roms ». L'OSCE recommande enfin de désigner nommément les origines ethniques en les faisant suivre de la lettre K entre parenthèses (« (K) »), ou précéder de « Kosovars ».

Paragraphe 82

103. *« Le Comité consultatif a été informé par les autorités que des mesures visaient à accroître la participation des communautés peu nombreuses à tous les niveaux du système éducatif en mettant l'accent sur l'enseignement préscolaire, et que des efforts étaient spécifiquement axés sur l'enseignement supérieur (voir ci-après). L'inclusion des enfants des communautés minoritaires figurait parmi les objectifs du plan stratégique du Kosovo pour l'éducation 2011-2016, qui a été évalué par le Ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (MEST) en 2015. Si le défaut de données ventilées sur l'appartenance ethnique fait obstacle à l'élaboration de résultats concrets concernant les différents niveaux d'enseignement, le rapport d'évaluation souligne une augmentation générale des inscriptions, les groupes qui posent le plus de problèmes étant les enfants des communautés peu nombreuses et ceux qui vivent dans des zones rurales reculées. Le Comité consultatif croit comprendre, d'après les informations communiquées par ses interlocuteurs, que même l'accès physique à l'éducation reste un problème pour les personnes appartenant aux communautés peu nombreuses, et notamment pour les élèves gorani qui vivent dans des endroits reculés. »*

104. L'OSCE confirme que l'accès physique aux établissements pédagogiques est un des problèmes auxquels sont confrontées les communautés peu nombreuses. La situation s'est toutefois améliorée en 2017 dans certaines écoles de la commune de Dragash/Dragaš. Plusieurs de ces établissements ont ainsi pris des mesures pour soutenir l'éducation des communautés²¹, par la mise en place de services de transports notamment.

Paragraphe 84

105. Le Comité consultatif note que *« Les possibilités d'enseignement supérieur dans les langues des communautés peu nombreuses restent limitées et les étudiants appartenant à ces groupes sont souvent obligés de poursuivre leurs études ailleurs. Des mesures positives (système de quotas, bourses d'études, avantages en nature) destinées à faciliter l'accès à l'enseignement supérieur des personnes appartenant aux communautés non albanaises, comme les Turcs (K), les Bosniaques (K), les Roms, les Ashkali et les Égyptiens, sont en place depuis quelque temps. Ainsi, d'après les estimations, la participation atteindrait près de 10 % des*

²¹ Des services de ramassage scolaire ont ainsi été proposés par les communes suivantes pour assurer la scolarisation des élèves dans des communes voisines : Ranilug/Ranillug (vers Kamenicë/Kamenica, pour les élèves de la communauté de Kosovars albanais), Deçan/Deçane (vers un collège de Pejë/Peć, pour la communauté de Kosovars bosniaques). Des services de transport municipaux ont par exemple été proposés par la commune de Klokot/Kllokot (pour la communauté de Kosovars albanais), de Novo Brdo/Novobërdë (pour les communautés de Kosovars albanais et serbes), de Gračanica/Gračanicë (pour les communautés de Kosovars albanais, roms et ashkalis), de Štrpce/Shtërpçë (pour la communauté de Kosovars albanais), d'Istog/Istok (pour les élèves des communautés de Kosovars égyptiens et bosniaques), de Prishtinë/Priština (pour la communauté de Kosovars serbes), de Pejë/Peć (pour la communauté de Kosovars serbes), de Rahovec/Orahovac (pour les communautés de Kosovars serbes et roms), etc.

20-24 ans (comparé à 47 % des Albanais (K)). Un système de quotas en place pour faciliter l'accès à l'enseignement supérieur des personnes appartenant aux minorités communautaires aurait été utilisé de manière abusive puis remplacé par des mesures basées sur la libre identification des candidats. »

106. L'OSCE fait observer qu'à l'université de Prizren, les programmes proposés en turc et en bosniaque, qui n'ont pas été accrédités par l'Agence d'accréditation du Kosovo, fonctionnent en parallèle des programmes accrédités depuis qu'une mesure temporaire autorise les enseignements en langue communautaire pendant une période de cinq ans. Au cours de ladite période, l'université doit atteindre le nombre requis de doctorants employés à plein temps pour les programmes dispensés dans les langues des communautés.

Paragraphe 85

107. L'Avis note que « *Des préoccupations persistent concernant la reconnaissance des qualifications des étudiants qui souhaitent changer de système éducatif ou entrer sur le marché du travail. Le Comité consultatif salue l'initiative lancée en 2015 par le Cabinet du Premier ministre chargé des affaires communautaires en coopération avec la société civile et les donateurs internationaux afin de mettre en place un dispositif de reconnaissance des diplômes délivrés entre 2001 et 2015 par l'université de Mitrovica Nord, permettant aux diplômés de postuler à un emploi, d'obtenir des licences et de passer des examens professionnels dans les institutions publiques. Il constate aussi certains progrès dans le cadre du dialogue facilité par l'UE concernant la reconnaissance des qualifications délivrées en République de Serbie. »*
108. L'OSCE signale que le mandat initial de la Commission gouvernementale chargée de la vérification des diplômes délivrés par l'Université de Mitrovica/Mitrovicë Nord (UMN) a été prolongé de 12 mois, soit jusqu'en mai 2018. S'agissant de la mise en œuvre de l'accord de 2016 relatif au dialogue de Bruxelles sur la reconnaissance mutuelle des diplômes délivrés par Prishtinë/Priština et Belgrade, la première²² comme la seconde²³ municipalité considèrent que le processus de mise en œuvre est actuellement en panne. L'une des inquiétudes provient du partenaire de mise en œuvre de l'accord, qui a été désigné par l'UE en septembre 2016 pour participer au projet de reconnaissance des établissements d'enseignement supérieur en qualité de support technique et d'expert. L'instruction administrative du MEST n° 09/2015, qui régit les procédures de reconnaissance des diplômes, mentionne « l'Association européenne des universités (AEU) » comme institution chargée d'accepter et de reconnaître les diplômes. Le rapport publié par le Bureau du Kosovo et de la Métochie en octobre 2016²⁴ sur le processus de mise en œuvre des accords conclus sous l'égide de l'UE

²² Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/REPORT_-Brussels_Agreements_Pending_Implementation_060717.pdf.

²³ Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante : <http://kim.gov.rs/doc/2.1%20Izvestaj%20april-oktobar%202016%2018102016%20eng.pdf>.

²⁴ Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante : <http://kim.gov.rs/doc/2.1%20Izvestaj%20april-oktobar%202016%2018102016%20eng.pdf>, page 12.

indique toutefois que « l'AEU a souhaité se désengager du processus », ce qui rend obsolète la mise en œuvre de l'instruction administrative susmentionnée.

Manuels scolaires, formation des enseignants et éducation interculturelle

Paragraphe 93

109. « *Le Comité consultatif invite les autorités à prendre des mesures pour élaborer, en coopération avec les représentants des minorités, des matériels d'enseignement et d'apprentissage adéquats de qualité dans les langues des minorités, qui soient sans préjugés ni autres représentations préjudiciables. Il convient de concevoir des modules soutenant la préservation de l'identité, de la langue et de la culture de ces communautés, et d'introduire une réflexion critique dans l'enseignement de l'histoire, basée sur l'appréciation de perspectives multiples et la promotion d'une compréhension interculturelle.* »
110. L'OSCE suggère l'insertion suivante : « [...] des modules soutenant la préservation de l'identité, de la langue et de la culture *des autres communautés, en plus de ceux déjà élaborés pour les communautés de Kosovars turcs, de Kosovars bosniaques et de Kosovars roms [...].* »

Paragraphe 94

111. Le Comité consultatif « *invite en outre les autorités à faire en sorte qu'un nombre suffisant d'enseignants et de personnel scolaire soit effectivement formé pour intégrer la diversité dans la classe et promouvoir le respect et la compréhension interculturels dans l'ensemble du système éducatif.* »
112. L'OSCE suggère l'ajout suivant : « [...] un nombre suffisant d'enseignants et de personnel scolaire *issus de toutes les communautés [...].* »

| |
|---|
| <p>Article 14 de la Convention-cadre (Enseignement et apprentissage des langues des minorités et dans ces langues)</p> |
|---|

Paragraphe 95

113. L'Avis déclare que « *Les systèmes éducatifs parallèles en vigueur (voir article 12) offrent diverses possibilités d'apprentissage de la première langue pour les membres des communautés peu nombreuses, qui choisissent généralement un système principalement en fonction de leur localisation et, dans une moindre mesure, en fonction de leur langue et/ou de leur religion. Les institutions du Kosovo* proposent un enseignement dans les langues albanaise, turque et bosniaque, et le système sous administration serbe propose un enseignement en serbe. Dans certains cas, un enseignement des langues des minorités ou dans ces langues est dispensé, même si le nombre d'élèves est inférieur aux exigences officielles. Les besoins éducatifs des communautés peu nombreuses ne sont pas suffisamment pris en compte. Enfin, les Roms ont bénéficié d'un projet pilote, financé par le MEST et les donateurs internationaux, proposant des cours de romani, qui englobaient des éléments de la culture et de l'histoire roms. Toutefois, les représentants de ces communautés et de l'OSCE ont indiqué que les cours avaient cessé en raison d'un financement insuffisant et, dans certains cas,*

n'avaient jamais commencé. Par exemple, à Ferizaj/Uroševac, les cours ont commencé en 2016 pour 25 à 30 élèves mais depuis, la fréquentation a baissé et l'enseignant continue de les donner uniquement sur une base volontaire. »

114. L'OSCE ajoute que la disposition juridique concernant le seuil minimal d'élèves pour créer une classe en langue communautaire manque de clarté. L'instruction administrative²⁵ régissant cette question ne précise pas le nombre minimal d'élèves nécessaire pour ouvrir une classe, qu'il s'agisse ou non d'une classe en langue communautaire.

Paragraphe 96

115. *« Le Comité consultatif constate avec regret que les élèves qui suivent le programme du Kosovo* ou celui de la Serbie n'ont toujours pas accès à un enseignement dans l'autre langue officielle, tandis que les élèves qui suivent un enseignement en bosniaque et en turc peuvent suivre des cours d'albanais en tant que deuxième langue. Cependant, cet enseignement n'est souvent pas adéquat du point de vue du nombre d'heures, des qualifications des enseignants et des matériels d'apprentissage. Le Comité consultatif s'inquiète vivement de ce qu'aucun effort concerté ne semble avoir été entrepris à ce jour pour soutenir la mise en place de l'enseignement des deux langues officielles aux locuteurs non natifs. Il a constaté que la situation était dans une impasse, compte tenu du fait qu'aucune des deux parties ne souhaitait faire le premier pas. Il rappelle que le maintien des deux systèmes éducatifs séparés offrant un enseignement, respectivement, en albanais et en serbe, perpétue inévitablement les divisions entre les communautés et va donc dans le sens du monolinguisme. Afin de bâtir une société multiethnique et inclusive, les actions devraient se concentrer sur le développement de l'apprentissage des langues officielles et des minorités à tous les niveaux de l'enseignement, y compris la possibilité de les étudier dans les universités publiques. Cela contribuera à promouvoir une génération non seulement d'enseignants qui auront été formés au sein du Kosovo* dans les deux langues officielles, mais aussi de traducteurs et d'interprètes (voir article 10). »*
116. L'OSCE propose l'insertion suivante : *« [...] le développement de l'apprentissage des deux langues officielles et des minorités [...] ».*

²⁵ L'instruction administrative n° 22/2013 du MEST relative au nombre maximal d'élèves par classe ainsi que le rapport Enseignants-élèves peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://masht.rks-gov.net/uploads/2015/05/22-2013-ua.pdf>.

| |
|---|
| Article 15 de la Convention-cadre (Représentation au sein des organes élus et de la fonction publique) |
|---|

Paragraphe 98

117. Le Comité consultatif déclare « ...elle ne respecte pas le quota relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes (seuls 5 des 25 membres sont des femmes, ce qui est inférieur aux 40 % requis par la loi). »
118. L'OSCE propose de rectifier le nombre de membres et de membres de sexe féminin du Conseil consultatif des communautés (CCC). Sur les 26 membres qui y siégeaient en août 2017, six étaient des femmes.

Paragraphe 99

119. L'Avis relève que « [...] des maires adjoints des communautés et des vice-présidents des assemblées municipales communautaires ont été nommés dans quasiment toutes les communes. »
120. L'OSCE recommande de modifier ce paragraphe comme suit : *des maires adjoints des communautés et des vice-présidents des assemblées municipales communautaires ont été nommés dans « quasiment toutes les communes où cette fonction est requise »*. Un poste de DCMAC a été créé dans six²⁶ des sept communes où la loi applicable l'exigeait et compte tenu des résultats du recensement de 2011. Neuf autres communes ont dépassé les obligations légales en créant des postes de DMC²⁷. La note de bas de page devrait mentionner le fait qu'aucun DMC n'a été nommé à Dragash/Dragaš pour l'instant à cause de tensions politiques au sein des communautés, comme cela était le cas pendant la précédente période de référence.

Paragraphe 100

121. Le Comité consultatif note que « *Les représentants des minorités nationales ont exprimé des inquiétudes concernant la loi sur la fonction publique, dont la mise en œuvre n'est pas satisfaisante selon eux, en particulier au niveau local pour les communautés peu nombreuses. Un rapport du gouvernement a conclu que les personnes appartenant aux communautés représentaient 7,7 % des effectifs des administrations locales et centrales, le nombre de Bosniaques (K), de Serbes (K) et de Turcs (K) étant proportionnel aux chiffres du recensement. À l'inverse, les communautés rom, ashkali, égyptienne et gorani étaient sous-représentées avec un taux d'emploi dans la fonction publique d'environ 1 %. D'après les informations communiquées par ses interlocuteurs, le Comité consultatif croit comprendre que*

²⁶ Dragash/Dragaš, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Klokot/Kllokot, Novo Brdo/Novobërdë, Štrpce/Shtërpçë et Prizren

²⁷ Kamenicë/Kamenica, Ferizaj/Uroševac, Mamuşa/Mamushë/Mamuša, Mitrovicë/Mitrovica South, Lipjan/Lipljan, Obiliq/Obilić, Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zvečan, et Zubin Potok. Notons que le DMC de Kamenicë/Kamenica a présenté sa démission le 27 décembre 2016, pour raisons personnelles. Le maire a décidé de l'accepter et a prononcé la révocation du maire adjoint des communautés, avec prise d'effet au 31 décembre 2016.

ces écarts reflètent des différences de qualifications, ainsi que le sentiment que la volonté politique nécessaire au respect des dispositions légales fait défaut en général. Dans le contexte du dialogue facilité par l'UE pour la normalisation des relations entre Belgrade et Prishtinë/Priština, certains progrès ont été accomplis concernant les "structures de sécurité serbes (K)" dont le personnel a été en partie intégré dans les structures administratives du Kosovo, à la fois dans le Nord et le Sud. Enfin, en 2016, l'OCA a établi, avec le soutien de donateurs internationaux, un programme de stages facilitant le placement pendant six mois de 100 stagiaires non albanais de l'université de Mitrovicë/Mitrovica Nord dans différentes institutions aux niveaux local et central. »*

122. L'OSCE renvoie au rapport de l'OMIK publié en 2017 sur la représentation dans la fonction publique, qui recommande de modifier l'article 11 de la loi sur la fonction publique pour en clarifier la teneur juridique ou proposer des orientations de mise en œuvre permettant une interprétation uniforme au niveau central. Il serait souhaitable que ces orientations précisent si le seuil minimal pour l'emploi des communautés en minorité numérique s'applique à chaque employeur institutionnel ou s'il s'agit d'un chiffre global applicable à l'ensemble des institutions. Des orientations similaires sont nécessaires pour trancher la question de savoir si la représentation des communautés doit être calculée sur la base du barème global de dix pour cent pour l'ensemble des communautés en minorité numérique ou doit être ventilée en fonction de la part de chaque communauté dans la population totale du Kosovo. De la clarté juridique et des pistes de mise en œuvre sont également nécessaires au niveau municipal pour y voir plus clair dans la représentation proportionnelle des communautés, dont on ignore si elle s'applique à chaque communauté en fonction de la part de ses membres dans la population totale de la commune ou selon un simple pourcentage global.
123. Au surplus, l'OSCE suggère d'attirer l'attention non seulement sur la sous-représentation des communautés peu nombreuses en termes de pourcentage absolu des postes détenus, mais aussi sur leur sous-représentation disproportionnée à des postes à responsabilité.

Paragraphe 101

124. Le Comité consultatif constate que *« Parmi les services de répression, la police du Kosovo se distingue comme une force multiethnique et diverse en termes d'égalité hommes-femmes, avec 16,9 % du nombre total des agents appartenant aux communautés minoritaires et 17 % de femmes. »*
125. L'OSCE fait observer que la police du Kosovo érige en valeurs fondamentales la diversité, l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que l'égalité entre individus d'origine ethnique différente. Les données communiquées par les ressources humaines de la KP révèlent toutefois une légère baisse dans la représentation des communautés minoritaires et des femmes en 2017, avec 15,82 %²⁸ du nombre total d'agents issus de communautés non albanaises et 14 %

²⁸ Les données communiquées par le département des ressources humaines de la KP reflètent la situation au 27 juillet 2017.

de femmes²⁹. L'OSCE estime donc que des efforts sont à faire pour donner envie aux représentants des communautés non albanaises et particulièrement aux femmes de faire carrière dans la police.

Participation effective au processus de décision

Paragraphe 104

126. *« Le Comité consultatif relève que les représentants serbes (K) ont jugé leur présence dans les structures gouvernementales insuffisante pour une participation effective à la prise de décisions. L'absence de communication directe avec la majorité a souvent été mentionnée comme l'une des raisons faisant obstacle à des interactions plus fructueuses. Le Conseil consultatif des communautés (CCC) est le principal organe chargé de représenter les intérêts des communautés au niveau central et d'assurer leur participation à la prise de décisions, entre autres par l'examen et la formulation de commentaires sur les initiatives législatives qui concernent les communautés. Les avis de ses membres divergent toutefois en ce qui concerne son rôle. Certains ont indiqué que les recommandations du CCC ne sont demandées qu'au dernier stade du processus législatif et qu'elles sont en outre rarement prises en compte par le gouvernement. Le Comité consultatif note aussi d'après les informations communiquées par d'autres sources qu'il n'y a pas de consultation systématique du CCC sur l'élaboration des politiques concernant les minorités et que lorsqu'une consultation a lieu, elle est souvent amorcée par la communauté internationale. De plus, le CCC ne rend pas de comptes aux mécanismes internationaux de droits de l'homme, comme le prévoient la loi et la Constitution, et ne s'est pas engagé à ce jour ni dans des consultations ni dans des activités de sensibilisation pour soutenir la compréhension des questions communautaires. »*

127. L'OSCE propose de remplacer la phrase *« Le Conseil consultatif des communautés (CCC) est le principal organe chargé de représenter les intérêts des communautés au niveau central et d'assurer leur participation à la prise de décisions, entre autres par l'examen et la formulation de commentaires sur les initiatives législatives qui concernent les communautés »* par la suivante : *« Le Conseil consultatif des communautés (CCC) est l'un des principaux mécanismes consultatifs représentant les intérêts des communautés au niveau central, entre autres par l'examen et la formulation de commentaires sur les initiatives législatives »*.

Article 16 de la Convention-cadre (Retour durable)

Paragraphe 113

128. Le Comité consultatif déclare dans l'Avis que *« Si la situation globale en matière de sécurité et la liberté de circulation se sont généralement améliorées (il n'y a plus de*

²⁹ En juillet 2017, les communautés non albanaises étaient représentées comme suit au sein de la KP : Kosovars serbes 11,87 %, Kosovars bosniaques 2,24 %, Kosovars turcs 0,70 %, Kosovars roms, ashkalis égyptiens 0,44 % (roms 0,16 %, ashkalis 0,18 % et égyptiens 0,10 %) et autres 0,57 %.

barrages routiers et les citoyens circulent librement au Kosovo), 22 % des 479 incidents liés à la sécurité enregistrés concernaient des rapatriés, en particulier des Serbes (K). »*

129. L'OSCE suggère de modifier les chiffres en s'appuyant sur ceux de 2015-2016 :
« 25 % des 396 incidents liés à la sécurité enregistrés concernaient des rapatriés, en particulier des Kosovars serbes. »

Paragraphe 115

130. L'Avis note que, *« Au niveau local, l'action des communes en matière de retour varie considérablement. Des progrès ont été réalisés concernant la mise en place de Bureaux municipaux des communautés et des retours (MOCR), qui sont désormais opérationnels dans toutes les communes, hormis les quatre communes du nord. Toutefois, si 90 % des MOCR ont établi des contacts avec l'ensemble des communautés, la moitié seulement entreprend d'évaluer leurs besoins, et rares sont ceux qui procèdent à un suivi des politiques qui concernent les communautés. Par ailleurs, des groupes de travail municipaux sur le retour, chargés de soutenir le travail des MOCR, ont été créés uniquement dans 24 des 38 communes et seuls 16 sont opérationnels. Le Comité consultatif note qu'un certain nombre de communes ont pu attribuer des terrains à des projets liés aux retours, financer des projets de logement et des mesures d'urgence. Toutefois, il relève aussi que des problèmes de propriété non résolus, tels que des demandes d'indemnisation non réglées (environ 22 000), des problèmes d'expulsion et de réexpulsion, l'occupation ou la réoccupation illégale, le paiement des impôts fonciers et l'attribution de terres, continuent d'empêcher les personnes déplacées à l'intérieur du pays de jouir de leurs droits de propriété. Il en résulte souvent que les rapatriés ont tendance à se regrouper dans des lieux homogènes du point de vue ethnique dans des quartiers existants ou nouvellement créés (Gjilan/Gnjilane et Gračanica/Gračanicë ou le projet Sunny Valley, par exemple), exacerbant par conséquent la séparation entre les communautés. »*
131. L'OSCE fait observer que malgré l'engouement médiatique suscité par le projet Sunny Valley de Zvečan/Zveçan, à la fois à Belgrade et Prishtinë/Priština, le projet n'a démarré que récemment. En novembre 2017, les équipes de terrain de l'OSCE rapportaient que peu de travaux de construction avaient commencé et que le site n'avait pas encore accueilli de rapatriés.

Paragraphe 116

132. *« Enfin, le Comité consultatif croit savoir que les retours forcés peuvent être encore plus problématiques, car une fois que le soutien initial des donateurs internationaux prend fin, il n'y a pas d'autres mesures ni de ressources à long terme pour soutenir le processus mis en place par les autorités. Les interlocuteurs du Comité consultatif représentant la majorité et les communautés minoritaires à Plemetina (commune d'Obiliq/Obilić) ont présenté la situation de leur village comme un exemple de politique de retour forcé non coordonnée, en particulier des personnes appartenant à la minorité rom. L'accueil de familles qui ne viennent pas de la région à l'origine, bénéficiant du soutien de la communauté internationale,*

qui a accordé des fonds pour la construction de logements et des aides financières, semble avoir mis à rude épreuve des ressources locales déjà rares. Étant donné qu'il n'était pas envisageable de bénéficier d'autres financements pour les infrastructures, l'éducation et les possibilités d'emploi, ni de renforcer les patrouilles de police, les moyens locaux ont été largement insuffisants. Toutefois, l'absence de plan de réintégration sur le long terme après les premiers mois de la réinstallation et l'impression de faire les frais d'intérêts politiques plus élevés contribuent à créer des dissensions plutôt qu'à promouvoir l'intégration des différentes communautés touchées. »

133. Voir le commentaire de l'OSCE précédemment formulé à propos des retours forcés (paragraphe 34).

| |
|---|
| Articles 17 et 18 de la Convention-cadre (Coopération régionale) |
|---|

Paragraphe 120

134. « *Le Comité consultatif se félicite des résultats concrets obtenus dans les domaines de la justice, de la protection civile, de l'assurance automobile et des droits de douane. »*
135. La MINUK révèle que le 24 octobre 2017, des juges, des procureurs et des agents administratifs de l'appareil judiciaire administré par la Serbie ont été intégrés dans le système judiciaire du Kosovo. Quarante juges et treize procureurs issus des communautés minoritaires, des Kosovars serbes pour la plupart, ont prêté serment devant le Président du Kosovo. Le même jour, des agents administratifs ont été transférés vers le système judiciaire kosovar après signature de leur contrat. Bien que les juges et les procureurs aient officiellement intégré le système judiciaire du Kosovo, on ne sait toujours pas quand les institutions judiciaires du Kosovo du nord seront réellement opérationnelles. Cette intégration juridique découle de l'Accord conclu en 2015 entre Belgrade et Prishtinë/Priština, qui stipule que le président du tribunal ordinaire de Mitrovicë/Mitrovica doit être Serbe (K), et que le Procureur général au parquet de Mitrovicë/Mitrovica doit être Albanais (K). Le tribunal ordinaire disposera de deux palais de justice, un dans le nord (affaires pénales) et un dans le sud (affaires civiles et délits mineurs). Une division permanente de la Cour d'appel siègera également dans le nord.

III. CONCLUSIONS

Recommandations pour action immédiate

136. Le Comité consultatif recommande de « *privilégier les mesures globales et concrètes de promotion du dialogue et de la tolérance interethniques aux niveaux local et central afin de réduire les clivages entre les communautés et d'encourager la réconciliation ; instaurer des relations entre les communautés par le biais d'initiatives ciblant en particulier les jeunes, en intégrant le système éducatif et en appliquant de manière cohérente la loi sur les langues ;* »
137. L'OSCE suggère d'ajouter la mise en œuvre des dispositions du KESP 2017-2021 sur la promotion du dialogue entre les communautés dans l'enseignement.
138. Le Comité consultatif recommande de « *permettre le fonctionnement approprié de l'institution du Médiateur en lui allouant des ressources humaines et financières suffisantes pour exécuter son mandat, et notamment en matière de sensibilisation, et en assurant un suivi efficace de ses recommandations ;* »
139. S'agissant de la mise en œuvre des recommandations de l'institution du Médiateur, les autorités kosovares déclarent que, sur 173 recommandations transmises aux institutions kosovares en 2016, 36 ont été mises en œuvre, 36 ne l'ont pas été et 101 attendent de l'être. Elles ont également fait savoir que l'institution du Médiateur disposait des effectifs et du budget appropriés pour exécuter son mandat.
140. Le Comité consultatif recommande de « *donner la priorité au développement d'un programme scolaire intégré en serbe, de possibilités de formation initiale adéquate pour les membres des communautés peu nombreuses, ainsi que d'opportunités d'apprentissage des langues officielles et des langues des autres minorités ; élaborer des matériels d'enseignement et d'apprentissage de qualité dans toutes les langues des minorités sans préjugés ethniques ni autres représentations préjudiciables, ainsi que des modules soutenant la préservation de l'identité, de la langue et de la culture des communautés en consultation avec leurs représentants ; améliorer les programmes de formation des enseignants afin d'intégrer la diversité dans la classe et promouvoir le dialogue, le respect et la compréhension interculturels ;* »
141. L'OSCE suggère les modifications suivantes : « *[...] ainsi que d'opportunités d'apprentissage des deux langues officielles et des langues des minorités en les inscrivant au programme [...]* », « *[...] ainsi que des modules soutenant la préservation de l'identité, de la langue et de la culture des autres communautés, en plus des modules qui existent déjà pour les communautés de Kosovars turcs, de Kosovars bosniaques et de Kosovars roms [...]* ». »
142. Le Comité consultatif recommande de « *consulter de manière effective le Conseil consultatif des communautés sur toutes les questions qui intéressent les*

communautés minoritaires et veiller à ce que les mécanismes municipaux de protection propres à chaque communauté jouent leur rôle, qui est de permettre à toutes les minorités de participer aux décisions ; »

143. Le Bureau de l'UE/le Représentant spécial de l'UE souscrit à cette recommandation.