

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/IV(2017)001

Quatrième Avis sur le Kosovo* - adopté le 8 mars 2017

Résumé

De modestes progrès ont été accomplis dans le sens d'une participation pleine et effective à la société des personnes appartenant aux minorités nationales par la représentation dans les organes élus aux niveaux local et central, des mesures de soutien aux rapatriés, l'accroissement de la diversité ethnique au sein du corps judiciaire et l'utilisation des langues des minorités dans les institutions locales et centrales. 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. Le cadre juridique en matière d'égalité a été amélioré en 2015 et l'indépendance et le fonctionnement de l'Institution du Médiateur, renforcés. Néanmoins, il convient d'améliorer la mise en œuvre de la législation relative à la protection des personnes appartenant aux minorités nationales. La prolifération de stratégies et de plans d'action ciblant les personnes appartenant aux minorités nationales sans un suivi, une coordination et une répartition des responsabilités appropriés ni une chaîne de responsabilité clairement définie compromet leur efficacité. Ces mesures semblent souvent avoir été adoptées par le Kosovo en vue de se conformer aux exigences internationales et dépendent largement des moyens fournis par les donateurs internationaux, ce qui empêche les ministères et les communes de s'approprier le processus de mise en œuvre. Enfin, les recommandations des organes nationaux de protection des droits de l'homme ne sont guère mises en œuvre et ces organes ne disposent pas d'un soutien politique suffisant pour exécuter leur mandat. La promotion de l'apprentissage de plus d'une langue officielle et des langues des minorités à l'école n'est pas encouragée par les autorités.

* 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.

On estime de manière générale que le niveau de sécurité des communautés minoritaires s'est amélioré. La législation contre les crimes de haine est en place et les incidents motivés par la haine à l'encontre de personnes appartenant aux minorités nationales sont condamnés par les autorités. Néanmoins, peu de cas sont signalés et enregistrés par les autorités, et encore moins font l'objet de sanctions appropriées conformément au cadre juridique applicable. Les communes n'agissent toujours pas activement en faveur de l'intégration sociale, en particulier concernant les communautés serbes (K) du nord. 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.

Malgré certains progrès réalisés localement, la situation des communautés rom, ashkali et égyptienne reste particulièrement difficile dans tous les aspects de la vie et ces groupes sont les plus vulnérables à la pauvreté, à l'exclusion sociale, au chômage, aux conditions de vie/logement insalubres et à la discrimination. 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.

Recommandations pour action immédiate

- **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 ;**
- **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 ;**
- **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 ;**

- **remédier aux inégalités en matière d'accès à la justice entre la majorité albanaise (K) et les minorités, en augmentant la présence de juges, d'avocats et de personnel auxiliaire non albanais, et prendre des mesures pour garantir que les affaires de restitution de biens, et notamment de réoccupation illégale, fassent l'objet d'enquêtes rapides, donnent lieu à des poursuites appropriées et soient traitées avec diligence par les tribunaux et que les sanctions soient suffisantes pour constituer une réparation appropriée ou avoir un effet dissuasif.**

Table des matières

I. PRINCIPAUX CONSTATS	5
PROCÉDURE DE SUIVI	5
VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE	5
ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE	7
ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES AUTRES RECOMMANDATIONS.....	8
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	10
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	10
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	11
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	20
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	22
ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE	28
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	30
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	32
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	34
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	35
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	40
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	41
ARTICLE 16 DE LA CONVENTION-CADRE	46
ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE	48
III. CONCLUSIONS.....	50
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE	50
AUTRES RECOMMANDATIONS.....	51

I. Principaux constats

Procédure de suivi

1. Le 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'Accord¹, 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/Mitroviça, Istog/Istok et Klinë/Klina (région de Pejë/Peć), Gračanica/Gračanicë, Gjilan/Gnjilane et Novo Brdo/Novobërdë, et les villages de Plemetin/Plemetina et Zallq/Zac.

2. Le Comité consultatif se félicite de son étroite coopération avec la MINUK et avec la Mission au Kosovo de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (ci-après Mission de l'OSCE) lors de la préparation, de l'organisation et du suivi de sa visite, et il les remercie pour l'aide et le soutien reçus pendant la visite. Il note avec satisfaction l'attitude constructive des autorités, qui ont accepté de participer à des réunions de haut niveau avec les administrations centrales et locales, créant de nombreuses occasions d'échanges. Il regrette toutefois ne pas avoir pu rencontrer toutes les autorités compétentes dont les responsabilités relèvent du domaine de la Convention-cadre, telles que le ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, et le ministère de la Justice.

3. 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*.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

4. Le cadre juridique et institutionnel relatif à la protection des personnes appartenant aux minorités nationales reste en vigueur². Des mesures positives ont été prises pour améliorer la participation pleine et effective de ces personnes au sein de la société, telles que le renforcement de la représentation au sein des organes élus aux niveaux local et central, un soutien financier et en nature aux rapatriés au Kosovo*, l'amélioration de l'accès des Roms, des Ashkali et des Égyptiens à l'éducation, l'accroissement de la diversité ethnique au sein du

¹ Mission de l'OSCE, rapport d'évaluation des droits des communautés, quatrième édition (2015) (*Community Rights Assessment Report, Fourth Edition*), disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805aa38b>.

² Dans le présent avis, les termes « personnes appartenant aux minorités nationales » et « personnes appartenant aux communautés » sont utilisés de manière interchangeable.

corps judiciaire et l'amélioration de l'accès au marché du travail à travers la reconnaissance des diplômes. 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. Par ailleurs, les politiques gouvernementales ciblant les personnes appartenant aux minorités nationales semblent souvent avoir été adoptées par le Kosovo* en vue de se conformer aux exigences internationales et ne permettent pas toujours de comprendre clairement ce que signifie réellement l'inclusion des personnes appartenant aux minorités nationales dans une société démocratique. De même, le renforcement des capacités ne semble pas avoir découlé d'un cadre institutionnel cohérent. La multiplication des organes chargés des affaires communautaires a entraîné une répartition peu claire des responsabilités, et notamment le chevauchement des mandats, tandis que dans le même temps, le personnel de ces organes ne semble pas suffisamment formé pour remplir ses missions. Enfin, on constate un manque de coordination et de dialogue interinstitutionnel entre les différentes instances responsables des affaires communautaires au niveau central et entre les administrations locales et centrales. Par ailleurs, les ressources allouées pour améliorer l'accès aux droits consacrés par la Convention-cadre dépendent largement des moyens fournis par les donateurs internationaux, ce qui empêche les ministères et les communes de s'approprier le processus de mise en œuvre.

5. On estime de manière générale que le niveau de sécurité des communautés s'est amélioré et que le nombre d'incidents interethniques a légèrement diminué. Néanmoins, hormis quelques exceptions positives, le fossé se creuse entre les communautés, y compris au sein d'une même commune, et le dialogue et la compréhension intercommunautaires font toujours défaut. La persistance de structures parallèles administrées par le Kosovo* et la Serbie (communes, écoles) et le monolinguisme omniprésent dans chaque communauté constituent de sérieux obstacles à l'interaction et au dialogue interculturel. Les jeunes en particulier ne sont pas encouragés à apprendre l'autre langue officielle, et encore moins les langues des minorités. De ce fait, les jeunes appartenant à des communautés différentes interagissent rarement. La polarisation des médias et la politisation des questions telles que le patrimoine culturel déstabilisent encore plus la situation. Enfin, dans le contexte économique difficile du Kosovo*, où le chômage reste la principale source de préoccupation de l'ensemble de la population (32,9 % en 2015), ce clivage intensifie la discrimination, perçue ou réelle, entre la population majoritaire et les communautés minoritaires en particulier en matière d'accès au marché du travail. De manière générale, cette situation contribue à perpétuer la ségrégation selon des clivages ethniques. Il convient de promouvoir une société multiethnique et inclusive où la diversité est respectée.

6. Des mécanismes de représentation et de consultation des communautés, de dialogue interinstitutionnel et de coopération entre les administrations centrales et locales sont en place, mais la répartition des responsabilités au niveau central reste à clarifier, tandis que les communes ne mènent pas de politique active en faveur de l'intégration sociale, en particulier concernant les communautés serbes (K)³ du nord. Malgré certains progrès réalisés localement, la situation des communautés rom, ashkali et égyptienne reste particulièrement difficile dans tous les aspects de la vie et ces groupes sont les plus vulnérables à la pauvreté, à l'exclusion sociale, au chômage, aux conditions de vie/logement insalubres et à la discrimination.

³ Le présent avis emploie la mention « (K) » après chaque communauté, à l'exception des communautés rom, ashkali, égyptienne et gorani, pour les différencier des ressortissants des pays voisins.

Évaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations pour action immédiate

7. Les premières mesures en faveur de l'intégration des quatre communes du nord à majorité serbe (K) dans les structures institutionnelles du Kosovo*, et le renforcement connexe de la participation des Serbes (K) au sein de ces institutions, ont représenté d'importants indicateurs des progrès accomplis dans les relations interethniques. Toutefois, l'intégration n'est pas encore effective dans la pratique. Dans les autres communes, les avancées ont principalement consisté en la participation des représentants des communautés au sein des institutions locales chargées d'assurer la protection des minorités nationales. Néanmoins, ces organes semblent incapables de privilégier l'action locale dans l'intérêt des communautés minoritaires et de remplir leur mission, qui est de favoriser le dialogue interethnique. Hormis quelques exceptions au plus haut niveau politique, la reconnaissance de l'importance de la confiance interethnique et de la compréhension entre les autorités reste insuffisante. De ce fait, les mesures globales et concrètes visant à promouvoir le dialogue interethnique et la tolérance sur le terrain sont sporadiques et, lorsqu'elles sont mises en œuvre, restent largement régies par la société civile et les donateurs internationaux. L'absence de plateformes culturelles favorisant l'interaction entre les membres des différentes communautés, en particulier les jeunes, contrecarre l'établissement de relations intercommunautaires.

8. 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-signallement, 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.

9. Des avancées ont été constatées dans la mise en œuvre de la loi sur les langues de 2006 concernant l'utilisation des langues des minorités dans les papiers d'identité, le registre d'état civil, les organes élus aux niveaux local et central, et la traduction des documents. Le fonctionnement du Bureau du commissaire aux langues s'est aussi amélioré. Toutefois, le fossé linguistique persiste et l'application de la législation reste insuffisante aux niveaux local et central ; les autorités ne sont pas informées de leurs responsabilités et la sensibilisation du grand public concernant les droits linguistiques reste faible. En outre, en raison de la faible qualité de la traduction des textes législatifs, de sérieux problèmes se posent en termes de sécurité juridique et d'égalité devant la loi. Le commissaire aux langues ne semble pas disposer d'un soutien politique suffisant pour exécuter son mandat, et la promotion de l'apprentissage des langues officielles et des langues des minorités à l'école n'est pas encouragée par les autorités.

10. Des évolutions positives sont intervenues avec une amélioration de la performance et une augmentation du taux de réussite des communautés rom, ashkali et égyptienne dans l'enseignement secondaire, même si la société civile, avec le soutien des donateurs internationaux, apparaît de façon constante comme le principal moteur de ces résultats, par exemple dans la création et la gestion de centres de formation qui apportent un soutien extrascolaire aux enfants roms, ashkali et égyptiens. Ces communautés restent néanmoins confrontées à d'importants défis en matière d'accès à une éducation de qualité et sont touchées de manière disproportionnée par un faible taux de fréquentation scolaire et / ou un taux d'abandon élevé.

Évaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations

11. 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.

12. 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.

13. 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.

II. Constats article par article

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel et recensement

14. 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 »⁴. 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 donnée⁵. 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 sens⁶.

15. Le Comité consultatif relève une fois encore que les données statistiques sur la composition de la population ne sont pas pleinement représentatives compte tenu du fait que le recensement 2011 n'a pas eu lieu dans les communes du nord où vivent principalement des Serbes (K) et a été partiellement boycotté dans le Sud⁷. Des représentants des autorités centrales et des communes à majorité serbe (K) ont expliqué le boycott dans le nord par l'absence de conditions satisfaisantes sur les plans politique, juridique, social et de la sécurité. 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. Les autorités sont donc enclines à attendre le prochain recensement prévu en 2021. Le Comité consultatif observe toutefois que le manque de données globales et fiables engendre une situation qui empêche l'application adéquate de la législation en vigueur en matière de représentation proportionnelle des personnes appartenant aux minorités nationales au sein des organes municipaux élus et dans la fonction publique, l'utilisation des langues des minorités en tant que langues officielles au niveau local, ainsi que l'allocation de crédits budgétaires par les collectivités locales. Le Comité consultatif croit comprendre d'après les informations reçues de ses interlocuteurs qu'il serait possible d'utiliser d'autres sources pour collecter des données, comme les pièces d'identité, les rôles électoraux, les prestations

⁴ En vertu du principe de libre identification, cet avis fait référence à la communauté bosniaque.

⁵ Loi n° 04/L-020 portant modification de la loi n° 03/L-047 sur la protection et la promotion des droits des communautés et de leurs membres au Kosovo, du 21 décembre 2011 qui définit les communautés comme « des groupes nationaux, ethniques, culturels, linguistiques ou religieux traditionnellement présents en République du Kosovo qui ne sont pas majoritaires », disponible à l'adresse

<http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20amend%20the%20law%20on%20protection%20the%20rights%20of%20the%20communities.pdf>.

⁶ Voir aussi l'avis du Comité consultatif sur le Kosovo* (2013), paragraphe 23.

⁷ D'après le recensement de 2011, le Kosovo* comptait 1 739 825 habitants, ventilés par appartenance ethnique tel que suit : 92,2 % d'Albanais ; 1,5 % de Serbes ; 1,6 % de Bosniaques ; 1,1 % de Turcs ; 0,9 % d'Ashkali ; 0,7 % d'Égyptiens ; 0,6 % de Gorani ; 0,5 % de Roms, et 0,6 % dans la catégorie « autres » ou « non précisé » (Agence des statistiques du Kosovo, 2012). Les résultats du recensement 2011 ont toutefois été considérés comme controversés car ils ont exclu les quatre communes du nord à majorité serbe (Leposavić/Leposaviq, Zubin Potok, Zvečan/Zveçan et Mitrovicë/Mitrovica Nord).

sociales et l'assurance-maladie. Un interlocuteur local a par exemple 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. Le Comité consultatif réaffirme que les seuils numériques ne devraient pas être appliqués de manière trop rigide mais avec souplesse et discernement notamment lors de l'utilisation des données statistiques pour l'application des droits des minorités⁸.

Recommandation

16. Le Comité consultatif invite les autorités à maintenir leur approche inclusive du champ d'application personnel de la Convention-cadre et un dialogue constructif avec les représentants de toutes les communautés, y compris les minorités nationales croate (K) et monténégrine (K). Il les encourage par ailleurs à redoubler d'efforts pour préparer le prochain recensement prévu dans tout le pays et de garantir que toutes les données démographiques, et notamment les données complémentaires au recensement de 2011, soient prises en compte de manière appropriée pour la mise en œuvre des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris pour l'affectation des crédits budgétaires.

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

17. Le cadre juridique concernant la protection contre la discrimination et la promotion de l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales repose sur deux piliers : la législation régissant spécifiquement les droits des personnes appartenant aux communautés et la législation anti-discrimination⁹. Si la première n'a pas été modifiée de manière substantielle (voir aussi articles 5 et 10), le cadre juridique existant en matière d'égalité a été renforcé en 2015 avec l'adoption de trois nouvelles lois sur le Médiateur, l'égalité entre les femmes et les hommes, et la protection contre la discrimination¹⁰. La nouvelle législation renforce les voies de recours devant le Médiateur et les tribunaux. Alors que le suivi initial de l'effet des modifications n'a pas permis d'identifier des progrès significatifs, et notamment concernant le nombre accru d'affaires introduites devant les tribunaux et traitées par eux¹¹, le Comité consultatif s'inquiète des positions exprimées par certains interlocuteurs au sujet de l'application de la loi. Le Médiateur a notamment exprimé des préoccupations concernant les procédures judiciaires mises en place par la législation afin d'enregistrer les plaintes pour discrimination car la législation pénale n'avait pas été modifiée

⁸ Voir 3e Commentaire thématique du Comité consultatif (2012), paragraphe 57.

⁹ La législation régissant spécifiquement les droits des personnes appartenant aux minorités nationales continue d'inclure la loi sur la protection et la promotion des droits des communautés et de leurs membres au Kosovo (n° 04/L-020) ; la loi sur l'utilisation des langues de 2006 (n° 02-L-37) ; la loi sur le patrimoine culturel de 2006 (n° 02-L-88) et la législation sur l'éducation, et notamment, la loi sur l'éducation dans les communes de la République du Kosovo de 2008 (n° 03-L-068).

¹⁰ Respectivement, lois n° 05/L-019, n° 05/L-020 et n° 05/L-021, adoptées en mai 2015, disponible à l'adresse <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,193&date=2015-06>. En vertu de l'article 1.1 de la loi n° 05/L-021 : « La présente loi vise à établir un cadre général de prévention et de lutte contre la discrimination en raison de la nationalité, ou fondée sur l'appartenance communautaire, l'origine sociale, la race, l'appartenance ethnique, la couleur de peau, la naissance ou l'origine [...] afin de mettre en application le principe de l'égalité de traitement ».

¹¹ OSCE, rapport d'évaluation des droits des communautés, quatrième édition (2015).

en conséquence. Par ailleurs, il s'est vu confier des tâches contradictoires puisqu'il est chargé du traitement des plaintes pour discrimination et de l'assistance aux victimes lors de la préparation des plaintes¹². Enfin, des initiatives de sensibilisation limitée ont été menées jusqu'à présent au sein des institutions, du corps judiciaire et du grand public.

18. 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. Plusieurs facteurs sont généralement reconnus comme faisant obstacle à l'application appropriée de la législation, y compris, entre autres, la multiplication des politiques telles que des stratégies et des plans d'action, leur mise en œuvre et suivi limités, ainsi que l'absence de chaîne de responsabilité pour ce processus¹³. En raison de la grande dépendance aux ressources fournies par les donateurs internationaux, la capacité des ministères et des communes à faire leur le processus de mise en œuvre est compromise. Enfin, d'après des interlocuteurs du Comité consultatif, des réaffectations de budget intervenues au moment de la mise en œuvre représentent aussi un obstacle supplémentaire.

19. Le Comité consultatif relève l'existence d'une structure institutionnelle multidimensionnelle spécialisée dans la protection des droits des personnes appartenant aux communautés. Les acteurs principaux restent le Cabinet du Premier ministre et en particulier le Service de la bonne gouvernance (OGG) dont le mandat et le rôle de coordination, y compris en ce qui concerne les droits de l'homme en général, s'est étendu au fil du temps¹⁴. La protection des droits des personnes appartenant aux communautés reste aussi sous la responsabilité du Bureau pour les questions communautaires (OCA) et du Bureau du Commissaire aux langues (OCL) (voir aussi articles 5 et 10), ainsi que du ministère des Communautés et des Retours et du ministère des Collectivités locales, tous deux dirigés par des ministres appartenant à la communauté serbe (K). Des interlocuteurs de plusieurs de ces institutions ont informé le Comité consultatif que, au niveau central, les effets collatéraux de la multiplication des organes régissant les questions communautaires avaient entraîné une

¹² Voir articles 12.2 et 9.2.2 de la loi n° 05/L-021 respectivement. *Ombudsperson Institution, Annual Report 2015* (Institution du Médiateur, Rapport annuel 2015), n° 15, p. 40, disponible à l'adresse

http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/English_Annual_Report_2015_351292.pdf.

¹³ Dans son rapport annuel 2015, l'Institution du Médiateur a souligné que l'élaboration et le suivi de la stratégie des Droits de l'homme relevaient de la même institution gouvernementale. Afin d'accroître la transparence, il a recommandé que le Premier ministre rende compte tous les ans de la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action dans le domaine des droits de l'homme à la commission chargée des droits de l'homme, de l'égalité des sexes, des personnes disparues et du droit de pétition de l'Assemblée. Voir p. 25, disponible à l'adresse

http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/English_Annual_Report_2015_351292.pdf.

¹⁴ L'OGG a assumé la fonction de coordinateur national des droits de l'homme, de la lutte contre la corruption et des droits de l'enfant et des personnes handicapées, ainsi que de secrétariat du Groupe de coordination interministériel sur les droits de l'homme (ICGHR) et des conseils sur la Stratégie d'intégration des Roms, des Ashkali et des Égyptiens, et du projet de la société civile. Voir Conseil de l'Europe, *Reform Proposals to Energize Non-Judicial Human Rights Institutions in Kosovo**, 2013, pp.19-20, disponible à l'adresse

https://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/documentation/Reform_proposals_eng.pdf.

répartition floue des responsabilités, le chevauchement des mandats et une absence de coordination¹⁵. De plus, le personnel de ces institutions n'a pas toujours bénéficié d'une formation appropriée.

20. Le Groupe de coordination interministériel sur les droits de l'homme (ICGHR), dont le secrétariat est assuré par l'OGG, a été créé en 2016 afin de remédier à ces problèmes¹⁶. En particulier, l'ICGHR était chargé de garantir la transparence des différentes institutions gouvernementales intervenant dans la politique de défense des droits de l'homme. Le Comité consultatif regrette que l'ICGHR ne soit pas encore opérationnel. Le Comité consultatif croit en outre comprendre que le mandat de l'OGG est généralement considéré comme trop large par rapport à sa taille étant donné qu'il n'a pas été en mesure, jusqu'à présent, de contrôler effectivement la mise en œuvre des politiques ou de la coordonner¹⁷. D'autre part, le Bureau pour les affaires communautaires (OCA) estime avoir une influence limitée sur l'élaboration des lois relatives à la protection des minorités nationales, bien que la société civile l'ait invité à œuvrer plus activement et à réaffirmer son rôle d'impulsion et de coordination¹⁸. Enfin, le Comité consultatif a appris que certains des ministères œuvrant pour la protection des minorités nationales semblaient parfois marginalisés.

21. Le Comité consultatif a relevé avec satisfaction au cours de sa visite des éléments indiquant un engagement actif dans les communes, avec des fonctionnaires mettant tout en œuvre au niveau local pour améliorer les conditions de vie des personnes appartenant aux minorités nationales. Néanmoins, une déconnexion entre les administrations locales et les administrations centrales est apparue compte tenu du fait que les fonctionnaires municipaux ne semblaient pas recevoir d'orientation claire ou de coordination des collectivités centrales. Des représentants de plusieurs communes se sont plaints d'avoir été mis à l'écart d'importantes décisions, notamment celles concernant le placement des personnes rapatriées sur leur territoire (voir aussi article 16). Cette situation sème le doute sur la mise en œuvre satisfaisante de la loi sur l'autonomie locale pour ce qui est du rôle et des compétences des collectivités locales¹⁹.

Bureau du Médiateur

22. 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 spécifique²⁰. Il salue aussi la confirmation de l'indépendance de

¹⁵ Entre autres, voir les recommandations du Médiateur datées du 16 décembre 2015 et *Equal Rights for All Coalition (ERAC), Human Rights Strategy for Kosovo 2016-2022: A way forward*, disponible à l'adresse http://equalrightsforallcoalition.com/wp-content/uploads/2016/11/HR_Strategy_ENG.pdf.

¹⁶ Décision n° 06/87 du 13 mai 2016. En tant qu'organe politique compétent de haut niveau, ce mécanisme de coordination est chargé de superviser et de contrôler la mise en œuvre de la législation et des stratégies pertinentes en matière de droits de l'homme, de veiller à l'allocation des ressources nécessaires, et de rendre compte via le Premier ministre aux institutions compétentes, y compris l'Assemblée du Kosovo.

¹⁷ Plusieurs rapports le confirment, dont plus récemment, CE, « *Kosovo 2016 Report* », disponible à l'adresse http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3633_en.htm, et *the Equal Rights for All Coalition (ERAC), « Human Rights Strategy for Kosovo 2016-2022 »*.

¹⁸ *Youth Initiative for Human Rights, « Taking Stock: Human Rights in Kosovo in 2015 »*, p. 44.

¹⁹ Loi n° 03/L-040 de 2008, disponible à l'adresse http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_en.pdf.

²⁰ L'OiK dispose de bureaux régionaux à Prizren, Pejë/Peć, Gjakovë/Đakovica, Gjilan/Gnjilane, Ferizaj/Uroševac Štrpce/Shtërpçë, Mitrovicë/Mitrovica Sud et Mitrovicë/Mitrovica Nord.

l'institution, et notamment du point de vue financier, par la Cour constitutionnelle²¹ 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 2014²².

23. 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 population²³. 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 plus²⁴. 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)²⁵. 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.

Recommandations

24. 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,

²¹ Affaire n° K073/16, 8 décembre 2016, réf. n° AGJ1015/16, disponible à l'adresse www.gjk-ks.org/repository/docs/gjk_ko_73_16_ang.pdf.

²² La réduction globale prévue en partie par la loi de finances et en partie par une décision gouvernementale s'élevait à près de 160 000 euros pour un budget total avoisinant les 932 000 euros (soit environ 18 %) ; voir le rapport annuel de l'OiK 2015, p. 114.

²³ L'OSCE révèle que les journées portes ouvertes de l'OiK (*Open Days*) donnent chaque mois l'occasion de rencontrer le Médiateur ou ses délégués dans des communes différentes. Bien que le public soit bien informé à ce sujet selon l'OiK, le suivi mené par l'OSCE indique que ces activités ne rencontrent pas un franc succès, car elles ne toucheraient pas un nombre suffisant de personnes. Outre les *Open Days*, la plupart des initiatives de sensibilisation de l'OiK se limitent à une participation à des activités organisées par la société civile ou des organisations internationales (activités soutenues par l'Unicef ou la société civile par exemple) ; voir Mission de l'OSCE, rapport d'évaluation des droits des communautés, quatrième édition (2015).

²⁴ Voir aussi J. Sorensen, *Report on The Impact of the "Human Rights Law Package" on the structure, mandate and functioning of the OiK* (rapport sur l'impact du dispositif législatif de protection des droits de l'homme sur la structure, le mandat et le fonctionnement de l'OiK), disponible à l'adresse <http://www.ombudspersonkosovo.org/en/news/Presentation-on-assessing-the-impact-of-Human-Rights-Law-Package-on-Ombudsperson-Institution-1488>.

²⁵ Données préliminaires publiées par l'OiK à l'occasion de la conférence de presse du 22 décembre 2016.

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.

25. 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.

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

26. 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'élaboration²⁶. 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 progrès²⁷. 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 gouvernementale²⁸. 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 problématique²⁹, principalement parce l'OGG est en sous-effectif et que ses compétences limitées affectent sa capacité à concevoir des politiques de manière efficace³⁰. 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

²⁶ Ce document stratégique unique aurait pour objectif de définir un vaste cadre politique prévoyant des objectifs généraux qui regroupe toutes les stratégies spécifiques et remédie à la fragmentation actuelle des politiques de droits de l'homme. Pour une vue d'ensemble du processus, voir le rapport de l'ERAC, note 17.

²⁷ Par exemple, l'élaboration de la nouvelle « Stratégie d'intégration des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2017-2021 ». Le processus, plus ouvert et piloté par le groupe de travail établi par le gouvernement, a associé des institutions du Kosovo*, des organisations non gouvernementales qui travaillent avec les communautés rom, ashkali et égyptienne, et des organisations internationales en qualité d'observateurs. Des efforts ont été déployés pour garantir l'inclusion du plus grand nombre de représentants de ces communautés dans le processus de consultation.

²⁸ Le Centre d'éducation du Kosovo (CEK) a soutenu l'élaboration de la Stratégie d'intégration des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2017-2021 et le rapport de l'ERAC, voire note 15, toutes deux financées par l'UE.

²⁹ L'OiK a recommandé que le Premier ministre soumette à la Commission des droits de l'homme, de l'égalité entre les sexes, des personnes disparues et du droit de pétition des rapports annuels sur la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action dans le domaine des droits de l'homme ; voir p. 25 du rapport 2015.

³⁰ *Technical Assistance for Civil Society Organisations (TACSO) Kosovo* Office*, « Assistance to Implementing Kosovo Government Strategy Cooperation with Civil Society 2013-2017: Mission Report » (assistance à la coopération avec la société civile pour la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale du Kosovo 2013-2017 : rapport de mission), p. 5-8, disponible à l'adresse http://tacso.org/doc/Mission%20Report-Pristina-Eng_council.pdf.

adoptés afin de se conformer aux exigences internationales plutôt que pour préciser ce que signifie l'inclusion des minorités dans une société démocratique³¹.

27. Malgré des progrès accomplis au niveau local avec l'aide des plans d'action locaux³², 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)³³. 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 porte 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.

Recommandations

28. Le Comité consultatif invite les autorités à développer leurs capacités au sein du cadre institutionnel en vigueur afin d'élaborer des politiques de manière cohérente, coordonnée et progressivement indépendante sur la mise en œuvre des droits attribués aux minorités nationales, et de garantir une distribution judicieuse des responsabilités et un financement adéquat entre les différents acteurs gouvernementaux concernés.

29. Les autorités devraient mettre en œuvre la Stratégie et le Plan d'action d'intégration des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2017-2021 afin de résoudre les problèmes dans le domaine de l'éducation et de l'emploi qui empêchent l'intégration de ces communautés, et d'améliorer significativement la coordination institutionnelle, la communication et les structures de contrôle. Il convient de trouver sans tarder d'autres moyens pour les personnes appartenant à la communauté égyptienne de bénéficier de mesures similaires à celles prévues par la Stratégie.

³¹ La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales demande de veiller à créer un climat de respect et de compréhension mutuels et de coopération, dans lequel les personnes appartenant à des minorités nationales sont reconnues comme formant partie intégrante de la société et jouissant effectivement de l'égalité d'accès aux droits et aux ressources, tout en ayant la possibilité d'entretenir des relations sociales et de s'intégrer par-delà leur différence. Voir le 4e Commentaire thématique (2016), paragraphe 43, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a4812>.

³² Au milieu de l'année 2015, dix communes avaient adopté un plan d'action local.

³³ Voir le rapport annuel 2015 de l'OiK ; UNICEF / Agence des statistiques du Kosovo, Les communautés rom, ashkali et égyptienne au Kosovo (UNSCR 1244), Enquête par grappes à indicateurs multiples 2013-2014 ; « La Banque Mondiale au Kosovo, *Country Program Snapshot* », (avril 2016), disponible à l'adresse <http://pubdocs.worldbank.org/en/419461462386476530/World-Bank-Kosovo-Program-Snapshot-April-2016.pdf>.

Accès à la justice et restitution de biens

Accès à la justice

30. Les autorités ont adopté un ensemble de réformes juridiques et plusieurs documents stratégiques afin d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité du système judiciaire³⁴. La législation de 2015, et notamment la loi sur les tribunaux, la loi sur le conseil judiciaire du Kosovo (KJC), la loi sur le conseil des procureurs du Kosovo (KPC) et la loi sur le ministère public³⁵, ont abordé et renforcé, entre autres, les conditions de formation, les procédures de nomination des juges et des procureurs, et les responsabilités des conseils judiciaires et des procureurs. Tout en précisant que la composition des instances judiciaires doit refléter la composition ethnique du Kosovo*, ces lois ne mentionnent pas spécifiquement les juges et les procureurs des communautés non albanaises. Néanmoins, les documents d'orientation, tels que le Plan stratégique du Kosovo pour la justice 2014-2019, le Plan annuel 2015 du KJC et le Plan stratégique 2016-2018, prévoient un certain nombre de mesures importantes destinées à améliorer l'accès à la justice des communautés non albanaises, ainsi que leur emploi en tant que juges, procureurs et personnel administratif dans le système judiciaire du Kosovo*³⁶.

31. Le Comité consultatif relève que certains progrès ont été réalisés avec le soutien des donateurs internationaux et en partie dans le cadre du dialogue facilité par l'UE concernant l'inclusion de représentants des communautés peu nombreuses au sein du KJC et du KPC, pour ce qui est aussi de l'intégration des juges, des procureurs et du personnel administratif serbes (K) du nord dans le système judiciaire kosovar (voir aussi article 15)³⁷. Il se réjouit aussi du fait que, dans le nord, de plus en plus d'avocats souhaitent devenir membres du Barreau et que la *European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX) leur offre une formation à cette

³⁴ Selon l'évaluation globale menée dans le cadre du Rapport d'avancement de 2016 de la Commission européenne sur le Kosovo* : « Le Kosovo* est **au début** du développement d'un système judiciaire qui fonctionne bien. Des **progrès satisfaisants** ont été accomplis l'année dernière avec l'adoption de modifications de la Constitution et de la plupart de la réglementation nécessaire pour mettre en œuvre les textes législatifs sur la justice de 2015. Le Kosovo* a aussi nommé la plupart des membres des institutions clés et continué d'accroître son taux d'élucidation des affaires, respectant ainsi en partie deux des recommandations de 2015. Toutefois, l'administration de la justice est lente et inefficace, et l'obligation de rendre compte des fonctionnaires judiciaires insuffisante. Le corps judiciaire reste vulnérable à des influences politiques indues et les institutions de l'état de droit souffrent d'un manque de financement et de ressources humaines » (traduction non officielle), P. 13, disponible à l'adresse

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf.

³⁵ Respectivement, loi n° 05/L-032 portant modification de la loi n° 03/L-199 sur les tribunaux, 30 juin 2015 ; loi n° 05/L-033 portant modification de la loi n° 03/L-223 sur le Conseil judiciaire du Kosovo, 30 juin 2015 ; loi n° 05/L-035 portant modification de la loi n° 03/L-224 sur le Conseil des procureurs du Kosovo, 30 juin 2015 ; et loi n° 05/L-034 portant modification de la loi n° 03/L-225 sur le ministère public, 30 juin 2015.

³⁶ Objectif 3.1 du plan stratégique judiciaire, disponible à l'adresse <http://www.gjyqesori-rks.org/en/kjc/report/list/3>, et objectif 15 du Plan annuel 2015 du KJC, disponible à l'adresse http://www.psh-ks.net/repository/docs/KPC_Annual_Action_Plan_2015.pdf. Activités 2.2.4 et 3.4.1 du Plan stratégique sont disponibles à l'adresse <http://www.kpk-rks.org/assets/cms/uploads/files/Statistika%20dhe%20Raporte/Plani%20i%20Implementimit/Strategic%20Plan%202016-2018.pdf>.

³⁷ Le nord comptera 12 juges serbes (K) et neuf juges albanais (K). Voir aussi CE, rapport sur le Kosovo*, note 17, et EULEX, *Compact Progress Report* août 2015-juin 2016, p. 37, disponible à l'adresse <http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/English-Report-2016.pdf>.

fin³⁸. Toutefois, il constate avec préoccupation l'interruption des programmes de formation relatifs à la protection des droits des personnes appartenant aux communautés non albanaises (K). Il convient que ces programmes reprennent.

32. Le Comité consultatif note aussi des obstacles persistants à la réalisation de l'égalité d'accès à la justice entre les communautés albanaises (K) et les communautés non albanaises (K) qui s'expliquent, entre autres, par l'absence de représentation par un avocat³⁹, une mise en œuvre partielle de la législation linguistique relative aux procédures judiciaires⁴⁰ et l'aide judiciaire gratuite qui, en particulier en serbe, dépend entièrement du soutien des donateurs et est devenue irrégulière. Enfin, les personnes appartenant aux communautés pensent largement que leurs affaires ne sont pas traitées de manière suffisamment efficace. Si le Comité consultatif sait que l'efficacité de la justice représente un problème plus général, combiné aux facteurs énumérés ci-dessus, ce problème contribue aussi à alimenter un sentiment de méfiance des personnes appartenant aux communautés minoritaires à l'égard du système judiciaire. Cela est particulièrement visible en ce qui concerne les affaires liées aux biens immobiliers, et plus spécifiquement les affaires de réoccupation illégale, qui ne font pas l'objet d'enquêtes rapides et de poursuites appropriées ou ne sont pas traitées avec diligence par les tribunaux et qui, de plus, ne donnent pas lieu à des sanctions suffisamment lourdes pour constituer une réparation appropriée ou avoir un effet dissuasif⁴¹.

Restitution de biens

33. 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 pendantes⁴². La KPA se concentre désormais sur l'application des décisions, et notamment dans le nord où des expulsions ont commencé en 2014⁴³. En 2016, la KPA est devenue l'Agence de comparaison et de vérification

³⁸ En 2012, 32 avocats appartenaient à des communautés peu nombreuses (25 Serbes (K), quatre Bosniaques (K) et trois Turcs (K)), et en 2016, on comptait 24 Serbes (K), quatre Turcs (K), cinq Bosniaques (K), et deux Gorani ; Ordre des avocats du Kosovo, rapport annuel 2012, disponible à l'adresse http://www.oak-ks.org/repository/docs/Raporti_i_punës_i_OAK_versioni_final-English_305156_66405.pdf, et barreau du Kosovo (rapport annuel à venir).

³⁹ On a enregistré que l'absence d'un avocat était plus fréquente pour les parties non albanaises (42 %) que pour celles appartenant à la majorité (32 %).

⁴⁰ La langue serbe n'a pas été utilisée dans 105 procédures concernant un seul défendeur serbe (K), et dans 61 % des affaires visant des non-Albanais où la traduction était nécessaire, celle-ci a été de mauvaise qualité ou n'a pas été assurée du tout ; voir Mission de l'OSCE, *Justice Monitor: Access to Justice* disponible à l'adresse <http://www.osce.org/kosovo/125242>.

⁴¹ Mission de l'OSCE, « *Review of Illegal Re-Occupation Cases in Kosovo* » (janvier 2015), disponible à l'adresse <http://www.osce.org/kosovo/141131>. Toutes les affaires que l'OSCE a examinées dans le cadre de ce rapport concernaient les affaires administrées par l'Agence de la propriété au Kosovo, qui portaient uniquement sur des biens situés au sud de la rivière Ibër/Ibar. En tant que telles, elles impliquaient une victime serbe (K) et un occupant albanais (K).

⁴² KPA, rapport annuel 2015, disponible à l'adresse <http://www.kpaonline.org/PDFs/AR2015.pdf>.

⁴³ Le nombre total d'expulsions imminentes jusqu'en décembre 2015 à travers le Kosovo* était de 835, dont 242 à Mitrovicë/Mitrovica Nord.

des propriétés du Kosovo (*Kosovo Property Comparison and Verification Agency*)⁴⁴. Ainsi réformée, l'Agence sera aussi chargée de comparer les différences entre les documents cadastraux originaux saisis au Kosovo* par les autorités serbes avant juin 1999 et les documents cadastraux actuels rassemblés par les autorités, et d'y remédier.

34. 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 propriétaires⁴⁵. 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 biens⁴⁶.

35. Le Comité consultatif croit comprendre que les affaires de restitution de biens sont toujours très nombreuses dans l'arriéré des tribunaux⁴⁷. En particulier, la procédure judiciaire relative aux affaires introduites par la KPA à la suite de l'échec d'une expulsion ordonnée par l'Agence et de la réoccupation illégale du bien dure généralement entre deux et trois ans. Ces affaires ne sont pas complexes en soi sur le plan juridique ; elles impliquent généralement un seul défendeur, des preuves modérées, un faible niveau de complexité juridique. Mais l'OSCE, lors du suivi⁴⁸, a constaté que les tribunaux n'ordonnaient pas toujours des expulsions ; ils prononçaient des peines courtes, assorties d'un sursis, qui ne dissuadaient pas la réoccupation ; et n'ordonnaient pas d'indemniser les propriétaires. Le Comité consultatif souligne la dimension interethnique évidente de la restitution et de la réoccupation illégale de biens en particulier, puisque les personnes appartenant à une communauté minoritaire, ou à la majorité dans une situation minoritaire, sont touchées en général. Ainsi, le traitement efficace de ces affaires, et notamment en mettant l'accent de manière constructive sur leur nature interethnique et en demandant de lourdes peines, ne contribuerait pas seulement à établir une certitude juridique, mais aurait aussi une incidence positive sur le processus de retour qui est souvent interrompu en raison des demandes de restitution de biens (voir aussi article 16).

⁴⁴ Loi n° 05/L-010 sur la *Kosovo Property Comparison and Verification Agency (KPCVA)*, entrée en vigueur le 25 novembre 2016. La KPCVA résulte de l'Accord pour le retour, la comparaison et la vérification des cadastres, conclu en 2011 à Bruxelles, entre le Kosovo* et la Serbie.

⁴⁵ Affaires A. n° 48/2012 Xhevdet Kalludra ; A. n° 176/2012 Mexhit Balija ; A. n° 125/2013 Abdylqerim Mripa ; A. n° 36/2015 Hajrullah Bahtiri ; A. n° 49/2015 *Muhamed Sherifi against the Kosovo Property Agency*, rapport annuel de l'OiK (2015), p. 75.

⁴⁶ Entre 2008 et 2013, l'Agence de la propriété au Kosovo (KPA) a renvoyé 326 affaires de réoccupation des propriétés sous son administration (environ 13 000) au ministère public, mais le nombre de réoccupations illégales à travers le Kosovo* de toutes les propriétés serait bien plus élevé ; voir Mission de l'OSCE, rapport sur la réoccupation illégale, 2015, p. 3.

⁴⁷ D'après les rapports annuels de la KJC, le nombre total d'affaires pendantes à la fin de l'année a baissé, passant de 466 255 en 2013 à 325 418 en 2015 (disponible à l'adresse <http://www.gjyqesori-rks.org/en/kjc/report/list/1>). Toutefois, pour ce qui est des demandes de propriété, le taux d'efficacité de la Chambre spéciale de la Cour suprême était seulement de 10,35 %.

⁴⁸ Voir le rapport de la Mission de l'OSCE sur la réoccupation illégale, 2015, p. 3.

Recommandations

36. Le Comité consultatif invite les autorités à remédier aux inégalités en matière d'accès à la justice entre les communautés albanaises (K) et non-albanaises, entre autres, en augmentant le nombre de juges, d'avocats et de membres du personnel des tribunaux d'appartenance ethnique non albanaise (K), en particulier dans le nord, en appliquant la législation sur l'utilisation des langues dans les procédures judiciaires, et en fournissant une assistance juridique adéquate aux personnes appartenant aux minorités nationales.

37. Les autorités devraient aussi prendre des mesures pour veiller à ce que les affaires de restitution de biens, en particulier la réoccupation illégale, fassent l'objet d'enquêtes rapides et de poursuites appropriées, soient traitées avec diligence par les tribunaux et donnent lieu à des sanctions suffisantes pour constituer une réparation effective et une dissuasion efficace.

Article 5 de la Convention-cadre

Soutien à la préservation et au développement des identités et des cultures des minorités nationales

38. 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)⁴⁹. 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 opportune⁵⁰. De plus, aucune autre réglementation locale ne semble avoir été adoptée concernant le patrimoine culturel situé dans des endroits éloignés et isolés.

39. 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

⁴⁹ Des projets d'urgence impliquent des travaux de conservation de 36 bâtiments sur les 50 prioritaires et l'établissement d'une base de données sur le patrimoine culturel (200 monuments sur 1441 sont classés).

⁵⁰ Par exemple, en 2015, les zones de protection spéciales du monastère Visoki Dečani, qui abrite une pisciculture et un restaurant, et du patriarcat de Peć SPZ, où sont établis des chalets et un pont en bois improvisé.

et du suivi (*Implementation and Monitoring Council* - IMC), et au niveau municipal⁵¹. Néanmoins, après un début prometteur, le Comité consultatif regrette que l'IMC semble aujourd'hui moins active⁵². De plus, ainsi que le montrent les événements récurrents liés à l'Église orthodoxe serbe non achevée du Christ-Sauveur à Prishtinë/Priština, la politisation du débat sur le patrimoine culturel instrumentalise la question comme un élément supplémentaire de division plutôt que de cohésion, et les retards s'accumulent⁵³. Le Comité consultatif observe que la politisation croissante du patrimoine culturel va dans le sens d'une prise de conscience limitée des autorités quant à l'importance de l'implication des communautés minoritaires pour faire progresser la compréhension interethnique.

40. 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, 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.

41. Le Comité consultatif regrette qu'il n'y ait toujours pas de système institutionnalisé pour l'attribution des aides culturelles aux minorités nationales. Les subventions pour les activités culturelles accordées par les ministères sectoriels semblent limitées et les représentants des communautés ont indiqué ne pas avoir été informés de l'appel annuel à propositions pour recevoir des financements. D'aucuns ont aussi l'impression que la

⁵¹ L'IMC est un organe spécial opérationnel depuis juin 2010. Il est chargé de suivre et de faciliter la mise en œuvre de la loi n° 03/L-039 sur les zones de protection spéciales de 2008.

⁵² Si l'IMC est censé se réunir tous les deux mois, ses deux dernières réunions datent de juin 2015 et mars 2016. Le rejet de la demande d'adhésion à l'Unesco du Kosovo* en 2015 a affecté l'élaboration des politiques relatives au patrimoine culturel.

⁵³ L'église est régulièrement au centre des manifestations contre le SOC et fait l'objet d'attaques menées par la majorité albanaise (K). Récemment, à l'occasion de la célébration du Noël orthodoxe en janvier 2017, un bus qui transportait des Serbes (K) déplacés de Gjakovë/Đakovica et qui se rendait à l'église du Christ-Sauveur aurait été attaqué à coup de pierres et une vitre était cassée à l'arrivée. Au sujet de la politisation, voir aussi le communiqué de presse du Rapporteur spécial des Nations Unies dans le domaine des droits culturels lors de sa visite en Serbie et au Kosovo* en octobre 2016, disponible à l'adresse <http://media.unmikonline.org/?p=68313>.

communauté serbe a reçu davantage d'attention que les autres communautés minoritaires. De son côté, le Bureau des affaires communautaires a informé le Comité consultatif qu'il offrait un appui financier sous la forme d'appels à propositions pour des projets communautaires, tels que les fêtes nationales, des projets culturels et médiatiques. Le soutien local et central pour la promotion de la culture et des traditions des communautés rom, ashkali et égyptienne a été largement limité à la célébration de la journée des Roms mais, une fois en place, ce soutien s'est étendu au-delà des performances artistiques (musique, danse, expositions, photographie, etc.) pour englober des événements abordant des questions sociales des communautés, y compris en romani⁵⁴.

42. Le Comité consultatif considère que la préservation et le développement de l'identité et de la culture des minorités nationales sont aussi influencés par le fait que la connaissance et l'utilisation des deux langues officielles, ainsi que localement des langues des autres communautés peu nombreuses, restent problématiques dans toutes les sphères de la vie au Kosovo*. Si la législation en vigueur est à la hauteur (pour plus de détails, voir article 10), la mise en œuvre laisse à désirer, entravant la présence des langues des minorités dans l'espace public et le développement d'activités de promotion de la connaissance et de la sensibilisation aux cultures minoritaires. Le Comité consultatif observe avec préoccupation l'évolution vers le monolinguisme dans les deux langues officielles et le manque de plateformes culturelles visant à promouvoir l'interaction entre les membres des différentes communautés. Il apparaît en particulier que les jeunes ne sont pas exposés à la langue et aux cultures des autres communautés, y compris dans les efforts déployés tels que la Stratégie pour la jeunesse du ministère de la Jeunesse, de la Culture et des Sports⁵⁵.

Recommandations

43. 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.

44. Les autorités devraient aussi mettre en place un mécanisme transparent d'attribution des fonds pour la préservation des cultures et des identités des minorités et offrir des opportunités équitables aux communautés non albanaises pour promouvoir leur culture et leur patrimoine en tant que partie intégrante de la société kosovare.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

45. Depuis le dernier cycle de suivi, les relations interethniques se sont un peu améliorées dans certains domaines, en raison des résultats obtenus au niveau central dans le cadre du dialogue facilité par l'UE (voir articles 17 et 18). Toutefois, dans le cadre de ses échanges avec les représentants serbes (K), le Comité consultatif a appris que le dialogue facilité par l'UE était

⁵⁴ Les communes de Pejë/Peć et Prizren ont soutenu des tables rondes visant à discuter des réalisations et des défis de la communauté rom du Kosovo. Prizren a soutenu une pièce de théâtre en romani tandis que des ONG roms ont organisé des tables rondes à Gjakovë/Đakovica et Deçan/Dečani.

⁵⁵ Disponible à l'adresse https://www.mkrs-ks.org/repository/docs/KOSOVO_STRATEGY_FOR_YOUTH.pdf.

considéré comme un processus distant et que ses effets étaient incertains sur les relations interethniques quotidiennes entre la majorité et la communauté serbe (K), qui restent encore divisées⁵⁶. Le Comité consultatif a également eu l'impression lors de sa visite, avec quelques exceptions au plus haut niveau politique⁵⁷, que les autorités ne reconnaissent encore pas suffisamment l'importance de la confiance et de la compréhension interethniques. 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.

46. 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 interethnique⁵⁸, 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/Ranillug⁵⁹. 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).

⁵⁶ Une étude a été réalisée sur la distance ethnique au Kosovo*. Elle se base sur l'échelle de distance sociale de Bogardus, technique de mesure de la distance sociale généralement appliquée à l'étude des relations ethniques, des classes sociales et des valeurs sociales en général. L'échelle essaie d'évaluer le degré d'enthousiasme, d'intimité, d'indifférence ou d'hostilité des personnes interrogées envers des relations sociales particulières. Dans le cas présent, l'étude a porté sur des relations entre des Albanais et des Serbes. Elle a montré un très haut niveau de distance ethnique entre les Albanais (K) et les Serbes (K), qui se réduit avec un plus haut niveau d'éducation et des contacts plus fréquents entre les communautés, mais n'est pas influencé de manière significative par des facteurs comme l'âge ; voir « *Ethnic distance in Kosovo* », publié dans « *Perspectives of a multi-ethnic society in Kosovo* », p. 261, *Youth Initiative for Human Rights*, Kosovo (mai 2015), disponible à l'adresse <http://www.yihr.rs/en/perspectives-of-a-multiethnic-society-in-kosovo/>.

⁵⁷ En 2016, le Président Hashim Thaçi a déployé des efforts de réconciliation interethnique pour faire toute la lumière sur les crimes commis pendant le conflit du Kosovo* de 1998-1999 et la période post-conflit contre les Serbes (K) et leurs propriétés. Il a entrepris de discuter avec les proches des personnes disparues serbes (K) pour déterminer comment élucider leur sort et ils ont convenu que la question des personnes disparues pourrait être l'un des sujets abordés dans le cadre du dialogue de Bruxelles entre Prishtinë/Priština et Belgrade. Il a aussi déposé des couronnes dans des lieux commémoratifs où des Serbes (K) avaient été exécutés.

⁵⁸ L'OSCE enregistre relativement peu d'exemples, rapport d'évaluation des droits des communautés, quatrième édition (2015), page 6.

⁵⁹ *ibid.* Pour d'autres exemples, page 7.

47. Hormis quelques exceptions où la cohabitation constructive entre les Serbes (K) et les Albanais (K) est nourrie par les deux communautés⁶⁰, le Comité consultatif a décelé une impression générale de division entre les communautés, même lorsqu'elles vivent dans la même commune (administrations, écoles et même magasins séparés). Cet état de fait ne favorise pas des contacts interethniques fréquents, et notamment lorsque la majorité vit dans une région où elle est minoritaire, comme c'est le cas des Albanais (K) à Mitrovicë/Mitrovica Nord et à Gračanica/Graçanicë. Des initiatives symboliques, comme la construction d'un mur à Mitrovicë/Mitrovica Nord dans le contexte des travaux pour la réouverture du pont, ont même intensifié le clivage ressenti entre les communautés⁶¹. Ce phénomène a aussi des répercussions sur d'autres communautés peu nombreuses, dont les problèmes sont généralement relégués au second plan ou absorbés par ceux de la communauté prédominante, engendrant par conséquent une fragmentation supplémentaire de la société au lieu de promouvoir une société inclusive et intégrée où la diversité est respectée comme faisant partie intégrante de la société au Kosovo*.

48. Si les propos ouvertement hostiles et les discours de haine ne sont parfois pas visibles dans la presse, les relations entre les communautés continuent d'être affectées par une couverture médiatique polarisée sur le plan ethnique. D'après le suivi de l'OSCE⁶², le signalement des incidents et des événements est souvent biaisé par le fait que les sources viennent d'une seule communauté et par la mention de l'origine ethnique de l'auteur même lorsque les faits ne font pas apparaître de motivation ethnique ou politique. Les médias serbes (K), en lien avec les médias de Serbie, mettraient généralement l'accent sur les éléments interethniques d'un incident, attisant les tensions et entraînant des discours hostiles entre les communautés⁶³, tandis que les médias albanais (K) seraient plus prudents, par crainte de l'escalade et de la politisation. D'autre part, des critiques continuent de s'élever au sujet de la couverture par le service de radiodiffusion public (Radio et Télévision du Kosovo -RTK) qui serait partisan et sous l'influence de la majorité politique⁶⁴.

49. Le Comité consultatif observe que les médias sont divisés selon des clivages ethniques et atteignent rarement les publics des autres communautés. Ces problèmes, combinés aux barrières linguistiques existantes et au fait que les médias n'emploient pas souvent des effectifs de communautés différentes, représentent de sérieux obstacles qui entravent le dialogue et la compréhension intercommunautaires. Si la ségrégation des médias peut expliquer pourquoi le discours de haine n'est guère présent dans la presse, d'après les journalistes et les organes indépendants, le discours de haine est en hausse sur les portails électroniques et dans les médias sociaux. En l'absence de cadre juridique relatif aux médias en ligne et aux portails d'information et de mécanismes de modération des sections dédiées aux commentaires, les médias choisissent de fermer toutes ces sections. L'Association des journalistes et d'autres organismes indépendants, tels que le Conseil de la presse, ont estimé que la décision des médias de fermer les sections était appropriée en raison de l'incapacité à

⁶⁰ Informations communiquées par les interlocuteurs lors de la visite à Novo Brdo/Novobërdë.

⁶¹ Voir <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-serbs-build-a-wall-in-northern-divided-city-12-08-2016>.

⁶² Mission de l'OSCE, rapport d'évaluation des droits des communautés, quatrième édition (2015), pour d'autres exemples, p. 34.

⁶³ Voir exemples à l'adresse <https://inserbia.info/today/2015/04/kosovo-young-serb-stabbed-police-patrol-did-not-react-at-all/>; <http://www.telegraf.rs/english/1563118-new-attack-on-klina-serbs-third-in-two-weeks>.

⁶⁴ Voir *Freedom of the Press, 2016*, disponible à l'adresse <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/kosovo>.

contrôler, modifier ou interdire les commentaires sur les plateformes en ligne (voir aussi article 9).

50. Certains fonctionnaires continuent d'exprimer publiquement un discours hostile du point de vue ethnique et intolérant lorsque surviennent des incidents à possible motivation ethnique. Si les médias albanais (K) semblent utiliser des termes plus tournés vers la réconciliation, les médias serbes ainsi que les médias serbes (K) semblent politiser l'information⁶⁵. Toutefois, les réactions adéquates sont plus fréquentes lorsque des incidents à possible motivation ethnique se produisent (voir paragraphe 55). Le Comité consultatif réaffirme que le discours hostile et intolérant sur le plan ethnique, en particulier de la part des personnalités publiques, doit être immédiatement et fermement condamné par les hauts responsables du gouvernement afin de signifier clairement au public que ces attitudes ne sont pas acceptables.

Recommandations

51. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à prendre des mesures globales et concrètes pour privilégier le dialogue et la tolérance interethniques et pour les promouvoir aux niveaux local et central afin de réduire les clivages entre les communautés et de promouvoir la réconciliation. Les actions en ce sens devraient comprendre l'adoption de mesures visant à établir des relations intercommunautaires par le biais d'initiatives ciblant en particulier les jeunes, intégrant le système éducatif et appliquant la législation linguistique de manière systématique.

52. Dès lors que les tensions intercommunautaires sont identifiées ou touchent des communautés vulnérables, comme les rapatriés, les autorités devraient accroître les mesures volontaristes sur le terrain et la communication avec les communautés et renforcer la capacité des parties prenantes à soutenir le dialogue intercommunautaire notamment à travers la participation des personnalités influentes (tels que les maires adjoints des communautés et le vice-président des assemblées municipales des communautés).

53. Le Comité consultatif invite aussi les autorités à continuer de condamner toutes les expressions publiques d'hostilité à caractère ethnique et d'engager le dialogue avec les médias pour encourager une interprétation et une présentation plus nuancées des faits pour éviter d'exacerber une attitude d'intolérance et un surcroît de polarisation.

Protection contre les crimes de haine et l'hostilité

54. L'article 147 du Code pénal interdit les crimes de haine et les incidents à motivation ethnique consistant en l'incitation publique à la haine ou à l'intolérance, et à la diffusion de celles-ci, parmi des personnes de nationalité, de race, de religion ou d'appartenance ethnique différente. Toutefois, l'article 147 ne couvre pas la possible motivation ethnique de l'infraction, qui est en revanche visée par l'article 74(2.12) du code comme une circonstance aggravante.

⁶⁵ En mai 2015, un média serbe a signalé que le président de la commune de Parteš/Partesh avait déclaré que l'incident [l'agression à coups de couteau d'un Serbe (K) qui aurait été commise par des Albanais (K)] avait pour objectif d'effrayer les Serbes (K) dans cette région du pays (disponible à l'adresse <http://www.telegraf.rs/english/1553254-serb-gets-stabbed-in-pasjane-near-gnjilane>). Voir aussi *ECMI/ERAC Report, Potentially ethnically motivated incidents: challenges in defining and reporting*, 2016, p. 22, disponible à l'adresse http://www.ecmikosovo.org/uploads/Pemi_ENG.pdf.

L'application combinée de ces deux dispositions permet aux juges de traiter les crimes à motivation ethnique, mais les interlocuteurs du Comité consultatif ont unanimement souligné que l'article 74(2.12) n'était pas appliqué dans la pratique⁶⁶.

55. 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'OSCE⁶⁷, 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). Les incidents incluent des vols, des agressions verbales, des dommages graves et des occupations illicites de propriété, et notamment du patrimoine culturel (voir article 5), ainsi que des incidents d'incitation à la haine et de véritables agressions physiques ou actes d'intimidation. Certains incidents inspirés par la haine à l'encontre des minorités ethniques sont pour la plupart intervenus dans des régions spécifiques où les rapatriés sont plus nombreux (Klinë/Klina, Pejë/Peć), ou ont été déclenchés par des événements spécifiques⁶⁸. De manière générale, ils ont été promptement condamnés par les autorités tant au niveau central (en particulier par le ministère des Communautés et des Retours) qu'au niveau municipal (par les maires)⁶⁹.

56. 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 signalés en 2015 et 5 cas signalés en novembre 2016)⁷⁰. 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 enquête⁷¹. Le Comité consultatif croit aussi comprendre que la police du Kosovo fait preuve d'une grande prudence dans l'enregistrement et les enquêtes sur les incidents pour éviter des répercussions interethniques propres à enflammer les esprits⁷². Le Médiateur a déclaré que les chiffres disponibles ne représentaient pas la réalité de la situation. Si les incidents à motivation ethnique se font peut-être plus rares, des éléments des incidents laissant penser à une motivation ethnique, tels que le lieu et les groupes visés, ne sont pas suffisamment pris en compte. Enfin, le sous-signallement est aussi une caractéristique

⁶⁶ Avis confirmé par plusieurs rapports ; voir entre autres *ECMI/ERAC Report*, note 65 et *EULEX Compact Progress Report*, note 37.

⁶⁷ Mission de l'OSCE, rapport d'évaluation des droits des communautés, quatrième édition (2015), p. 9.

⁶⁸ Par exemple, les qualifications pour la Coupe d'Europe 2016 entre la Serbie et l'Albanie à Belgrade.

⁶⁹ À savoir, Klinë/Klina, Pejë/Peć, Mitrovicë/Mitrovica Sud, Gjakovë/Đakovica, et Rahovec/Orahovac. Les maires d'autres communes à majorité serbe (K) telles que Gračanica/Gračanicë, Ranilug/Ranillug, Mitrovicë/Mitrovica Nord, Novo Brdo/Novobërdë, et Parteš/Partesh ont aussi condamné publiquement des incidents dont auraient été victimes des Serbes (K).

⁷⁰ Données de la police du Kosovo figurant dans les rapports de la Mission de l'OSCE pour 2014 (19 affaires) et 2013 (20 affaires).

⁷¹ *ECMI/ERAC Report*, note 65, p. 15.

⁷² *ibid.*

culturelle, renforcée par le sentiment que les membres des services répressifs n'assurent pas de suivi.

57. Le Comité consultatif note que les insuffisances du processus d'enregistrement des incidents à motivation ethnique possibles se traduisent par un faible nombre de poursuites et de sanctions⁷³. Mais ce n'est pas le seul problème. Le Comité consultatif croit aussi comprendre d'après les informations communiquées par ses interlocuteurs que les chiffres peu élevés reflètent souvent une application insuffisante du cadre juridique en vigueur par les procureurs (meurtre aggravé, article 179(1.10) ou dégradation de biens, article 333.4) ou les tribunaux (article 74(2.12) sur la motivation discriminatoire considérée comme une circonstance aggravante). Cet état de fait renforce l'idée que le système judiciaire n'est pas en mesure de prendre des mesures adaptées pour remédier à la situation. Le Comité consultatif observe que les incidents comme les agressions sur des personnes ou les atteintes aux biens ou au patrimoine religieux, dès lors qu'elles ont une motivation ethnique ou touchent des communautés minoritaires, augmentent le sentiment d'insécurité et découragent encore les retours. Le degré de précision des modes de collecte des données sur les incidents interethniques revêt donc la plus grande importance pour garantir que les crimes à possible motivation ethnique sont pris au sérieux par les autorités, font l'objet d'enquêtes, de poursuites et de sanctions appropriées. Le Comité consultatif salue les efforts déployés actuellement pour mettre en place en 2017 un système de gestion des affaires coordonné entre l'ensemble des forces de l'ordre qui permettrait le suivi des affaires de l'enquête aux poursuites et à la condamnation⁷⁴. Il juge aussi nécessaire de mettre en place des mesures de sensibilisation et de formation pour le corps judiciaire.

58. Parmi les forces de l'ordre, le public a le plus de contacts est 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

⁷³ D'après le rapport de l'ECMI/ERAC, note 65, en 2015, le ministère public a enregistré 11 affaires interethniques, tandis que les tribunaux ont jugé neuf affaires en vertu de l'article 147 en 2014 et six affaires en 2015 ; il s'agissait, en 2014 comme en 2015, d'affaires nouvelles et d'affaires de l'arriéré. Toutefois, le nombre exact d'affaires jugées sur la base de préjugés ethniques reste inconnu car il n'existe pas de statistiques sur les affaires dans lesquelles l'article 147 a été invoqué conjointement avec d'autres dispositions, y compris les aggravations de peine.

⁷⁴ CE, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Second report on progress by Kosovo* in fulfilling the requirements of the visa liberalisation roadmap* (rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le deuxième rapport de progrès sur le respect des exigences de la libéralisation du régime des visas par le Kosovo*), (COM(2014)488 final (24 juillet 2014), pages 5 et 7.

⁷⁵ Les procureurs et les tribunaux représentent respectivement 26 % et 22 %, voir « *Kosovar Centre for Security Studies, Kosovo Security Barometer, Fifth Edition* » (décembre 2015), disponible à l'adresse http://www.qkss.org/repository/docs/Kosovo_Security_Barometer_-_Fifth_Edition_523670.pdf.

⁷⁶ Mission de l'OSCE, rapport d'évaluation des droits des communautés, quatrième édition (2015), p. 10.

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.

Recommandations

59. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à intensifier leurs efforts visant à améliorer les performances des forces de l'ordre pour traiter, enquêter, poursuivre et juger les crimes de haine à motivation ethnique éventuelle. A cette fin, il convient d'améliorer et de rationaliser la collecte de données, y compris l'enregistrement de la motivation discriminatoire. Il convient de former convenablement les membres du corps judiciaire pour que toutes les affaires soient examinées de manière appropriée et que les personnes responsables fassent l'objet de sanctions conformes au cadre juridique applicable. La justice doit être rendue de manière équitable afin de rassurer les personnes appartenant aux communautés minoritaires quant à leur sécurité au Kosovo* et leur protection par la loi.

60. Au niveau local, les autorités devraient accroître leurs efforts visant à améliorer la performance des institutions de sûreté locale (Conseil municipal de la sûreté locale et Conseil locale de la sûreté publique) et veiller à ce qu'elles incluent les personnes appartenant aux diverses communautés minoritaires. Elles devraient donner la priorité aux mesures de police dans des régions où les non-Albanais ou les communautés de rapatriés sont particulièrement vulnérables ou rencontrent des problèmes de sécurité persistants.

Article 8 de la Convention-cadre

Liberté de religion

61. La liberté de religion est garantie par la Constitution conformément aux normes internationales. Toutefois, le statut juridique des communautés religieuses reste non résolu car les modifications de la loi de 2006 sur la liberté de religion n'ont pas encore été adoptées. La législation en vigueur ne prévoit pas de dispositif permettant aux communautés religieuses de bénéficier d'un statut juridique officiel, désignation qui leur donnerait plus facilement accès à l'achat et à la location d'un bien, à l'ouverture d'un compte bancaire et à la réalisation d'autres démarches administratives⁷⁹. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que la version du projet de loi pendant à l'Assemblée prévoyait l'enregistrement automatique des communautés religieuses « traditionnelles » du Kosovo* (musulmane, catholique, protestante,

⁷⁷ En 2014 et jusqu'à fin juin 2015, 15 MCSC ont abordé des sujets concernant les communautés en minorité numérique dans leur commune et trois ont condamné des incidents pertinents. En 2015, 180 réunions ont été organisées (ce qui correspond à une augmentation de 11,8 %) ; voir rapport annuel 2015 de la police du Kosovo.

⁷⁸ Un tiers des MCSC (11) n'a toutefois pas inclus de représentants des communautés ayant une présence significative dans la commune, et fin juin 2015, cinq MCSC ne comptaient pas de représentants religieux concernés.

⁷⁹ Voir le rapport annuel 2015 de l'OiK, pour des exemples des difficultés rencontrées par les différentes désignations quant à l'usage de propriétés, de bâtiments et de terrains pour les cimetières, pages 63 et 64. Voir aussi Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion du Kosovo*, adopté le 25 mars 2014, paragraphes 35 et suiv.

juive, serbe orthodoxe). L'adoption d'un tel mécanisme ouvrirait la voie à l'enregistrement des communautés qui ne sont actuellement pas en mesure de s'enregistrer compte tenu des critères en vigueur⁸⁰.

62. 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 juive⁸¹. 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 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 surviennent⁸². 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.

Recommandations

63. 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.

64. Il invite aussi les autorités à veiller à ce que les mesures globales et concrètes destinées à donner la priorité au dialogue et à la tolérance, et à les promouvoir, afin de réduire les clivages entre les communautés et de promouvoir la réconciliation, prennent en considération la dimension de liberté religieuse.

⁸⁰ Rapport annuel de l'OiK 2015, p. 63.

⁸¹ En août 2015, la police avait déjà enregistré 34 incidents d'usurpation de biens, de vols et de dommages concernant des bâtiments de l'église orthodoxe serbe, principalement du vandalisme ou des vols d'objets métalliques ensuite revendus pour la ferraille. Les vandales ont peint des graffiti de l'UCK sur l'église orthodoxe serbe de Lipjan/Lipljan et le séminaire orthodoxe serbe de Saints Cyrille et Méthode de Prizren et profané des pierres tombales orthodoxes serbes dans un village près d'Obiliq/ Obilić. Un vandale non identifié a endommagé la plaque du siège de la communauté juive du Kosovo à Prizren. L'*Union of Kosovo Tarikats* (UKT) a signalé que la sépulture du XV^e siècle d'une femme soufie Sainte Gjylfatyn avait été incendiée à Pejë/Peć. Des individus non identifiés ont détruit le mur entourant le chantier de construction d'un cimetière et d'une église catholiques dans le village de Llapushnik/Lapusnik dans la commune de Glogovac/Glogovac ; voir *US State Department Religious Freedom report on Kosovo (2015)*, p. 9, disponible à l'adresse <https://www.state.gov/documents/organization/256417.pdf>.

⁸² Le lendemain des protestations violentes, le Président et le Premier ministre ont visité le monastère de Deçan/Dečani et ont préconisé la tolérance et la coexistence pacifique après les attaques des pèlerins de l'église serbe orthodoxe le 6 février 2015.

Article 9 de la Convention-cadre

Accès des communautés minoritaires à la presse écrite et aux médias radiodiffusés

65. 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 nord⁸³ et pour toutes les communautés peu nombreuses dans certaines communes de l'ensemble du Kosovo*⁸⁴. 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 limité⁸⁵. En général, les médias privés dépendent largement des donateurs internationaux en termes de soutien financier et de formation⁸⁶. 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.

66. 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 nationale⁸⁷ 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

⁸³ Portail d'information en serbe (*KoSSev*), *Radio Kontakt Plus*, *Radio Kosovska Mitrovica*, *TV Most* et *TV Mir*.

⁸⁴ D'après les données sur les licences de la Commission des médias indépendants, en 2016, le Kosovo* comptait 82 stations de radio, 20 chaînes de télévision, 32 opérateurs de télévision câblée et 56 fournisseurs de services de programmation. Si la majorité diffuse principalement en albanais, 27 médias diffusent aussi en serbe, quatre en turc, trois en bosniaque deux en gorani et deux en romani. Toutefois, un grand nombre de médias diffusent aussi dans une deuxième langue couvrant toutes les langues des communautés, disponible à l'adresse <http://www.kpm-ks.org/?fage=315&gjuha=3>. Les radios *Romano Avazo* à Prizren (depuis 2007) et *Prosperiteti* à Gjakovë/Đakovica diffusent en romani.

⁸⁵ Par exemple, le magazine *Yekhipe* (Union), dont la dernière édition parue en mai 2015 avait été financée par l'ambassade des Pays-Bas au Kosovo*, est publié par l'ONG Sakuntala.

⁸⁶ Par exemple, le programme de stages de six mois de la Mission de l'OSCE, mis en œuvre en coopération avec les médias en serbe au nord du Kosovo en 2016.

⁸⁷ *Freedom House, Freedom of the Press report 2016*, disponible à l'adresse <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/kosovo>.

dialogue interethnique dans le secteur des médias sont proposées, elles continuent d'être organisées principalement avec le soutien de la communauté internationale⁸⁸.

67. Le Comité consultatif estime que les insuffisances susmentionnées donnent assez peu d'occasion d'interaction et limitent le rôle que les médias pourraient jouer dans la promotion du dialogue interculturel entre les personnes appartenant à la majorité et aux minorités. Si le radiodiffuseur public RTK est considéré comme soumis aux pressions politiques et reflétant principalement la position du gouvernement⁸⁹, des incidents de harcèlement de journalistes appartenant aux communautés minoritaires⁹⁰ sont encore signalés. De plus, le Comité consultatif croit comprendre, d'après les informations communiquées par ses interlocuteurs, que les efforts déployés par le Conseil de la presse et l'Association des journalistes afin d'accroître le professionnalisme des journalistes sont insuffisants⁹¹. Il convient de prendre des mesures pour sensibiliser aux besoins et aux préoccupations spécifiques des personnes appartenant aux divers groupes de la société⁹².

68. 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'IMC⁹³ et le PCK⁹⁴ sont tous deux chargés, entre autres, de

⁸⁸ La Mission de l'OSCE, par exemple, a soutenu les portails d'information *Radio Kontakt Plus* et *KoSSev* pour la radiodiffusion/publication de reportages sur la vérification des diplômes et le chômage des jeunes. Le reportage radio préparé et diffusé par *Radio Kontakt Plus* a décrit le processus de vérification des diplômes délivrés par l'université de Pristina financée par le gouvernement serbe, qui se trouve à Mitrovicë/Mitrovica Nord.

⁸⁹ Plusieurs rapports signalent un manque à la fois de couverture médiatique équilibrée et d'adhésion aux normes professionnelles du journalisme, y compris des radiodiffuseurs publics, ainsi que de graves dysfonctionnements dans les médias du Kosovo*, et notamment, entre autres, une ingérence politique et l'absence de viabilité financière des médias sur le long terme ; voir *Institute for Development Policy (INDEP), Report 2015/4, The State of the media in Kosovo 2015*, disponible à l'adresse

http://www.qendrore.com/indepi/wp-content/uploads/publications_en/The%20State%20of%20the%20Media%20in%20Kosovo%202015.%5bShkamb%20Qavdarbasha%20C04.2015%2CDemocratic%20Governance%5d.pdf.

⁹⁰ En 2015, deux journalistes de RTK2 et un journaliste du radiodiffuseur public serbe ont été agressés au cours d'une manifestation à Prishtinë/Priština. Le bureau du portail d'information en serbe *KoSSev*, situé à Mitrovicë/Mitrovica Nord, a été criblé de balles en juin et des assaillants ont tiré sur un véhicule de l'un de ses journalistes en novembre. Personne n'a été blessé ; voir *Freedom of the Press Report 2016*.

⁹¹ L'Association des journalistes a informé le Comité consultatif que des formations étaient organisées pour les communautés rom, ashkali et égyptienne afin d'accroître la sensibilisation et le professionnalisme des journalistes potentiels parmi leurs membres. De plus, une réunion est organisée tous les trois mois avec des journalistes de ces communautés afin de les aider dans leur travail. La nécessité de former les journalistes afin d'améliorer globalement les normes en matière de contenu dans les médias est ouvertement reconnue, voir B. Taylor, *Kosovo – Setting standards, Public awareness and effectiveness of the Independent Media Commission and the Press Council*, Thomson Foundation, janvier 2015, p. 14, disponible à l'adresse <http://presscouncil-ks.org/wp-content/uploads/2015/05/Setting-Media-Standards.pdf>.

⁹² Voir 4e Commentaire thématique du Comité consultatif de la Convention-cadre (2016), paragraphe 70.

⁹³ L'IMC, institution indépendante de l'État du Kosovo* entièrement financée par les fonds publics, a la responsabilité juridique d'accorder des licences aux chaînes de télévision et de radio, de réglementer le spectre de radiodiffusion, de garantir un accès équitable et ouvert au marché de la radiodiffusion et de faire respecter un code d'éthique pour le contenu des programmes de télévision et de radio.

⁹⁴ Le PCK, organisation non gouvernementale, financée par des organisations internationales, applique un système d'autorégulation des médias imprimés et en ligne (des journaux, certains portails d'information, des agences de presse et un blogueur) qui choisissent de devenir membres (ils étaient 23 en mars 2017).

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 communautaires⁹⁵. 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 futur⁹⁶. 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.

Recommandations

69. Le Comité consultatif invite les autorités à continuer d'assurer un soutien financier adéquat pour le développement de médias consacrés aux communautés minoritaires par le biais d'une programmation ciblée, l'attribution d'un temps d'antenne suffisant, ainsi que des médias bilingues et multilingues, afin de contribuer à renforcer l'identité communautaire et à promouvoir un dialogue interculturel avec la majorité.

70. Les organes de régulation et d'autorégulation des médias devraient étendre le suivi et la répression de la conduite professionnelle des médias en ligne et mieux sensibiliser le grand public à leur rôle de défenseurs des normes éthiques du journalisme. La formation des journalistes devrait aborder le problème de la partialité et du manque d'objectivité de la couverture médiatique.

Article 10 de la Convention-cadre

Usage des langues des minorités dans la sphère publique

71. Si des progrès ont été accomplis dans certains domaines, les représentants des communautés, des organes indépendants et des donateurs internationaux ont unanimement conclu que l'application de la loi de vaste portée sur l'usage des langues restait insuffisante aux niveaux local et central. Les institutions ne sont pas informées de leurs responsabilités et la sensibilisation du grand public sur les droits linguistiques est insuffisante⁹⁷. Selon plusieurs

⁹⁵ Sur les 500 affaires traitées par le PCK, en ses dix ans d'existence, un petit nombre seulement concernait les minorités nationales.

⁹⁶ Voir *INDEP 2015 Report*, note 89, et *Thomson Foundation Report 2015*, note 91. Il a été estimé que l'ingérence politique avait d'importantes répercussions sur le fonctionnement de l'IMC.

⁹⁷ Voir, entre autres, Bureau du Commissaire aux langues, « *Monitoring and Evaluation of Language Rights in Kosovo* » (Suivi et évaluation des droits linguistiques au Kosovo), mars 2015, disponible à l'adresse http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/Englisht_Finale_160315.pdf ; rapport annuel 2015 de l'OiK, et OSCE, rapport d'évaluation des droits des communautés, quatrième édition (2015).

interlocuteurs, le clivage linguistique, qui contribue largement à promouvoir le sectarisme, persiste et le monolingisme 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 mandat⁹⁸.

72. D'après l'OCL⁹⁹ 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 (Grač anica/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.

73. Toutefois, le Comité consultatif note aussi que, de manière générale, plusieurs obstacles entravent encore l'utilisation des langues des minorités autres que l'albanais dans les relations avec l'administration publique. D'après les informations communiquées, au niveau central, la présence d'interprètes et de traducteurs au sein de l'administration serait inégale et les services seraient externalisés. On constate en outre de graves problèmes de certitude juridique et d'égalité devant la loi en raison de la faible qualité des traductions des textes juridiques et de divergences entre les différentes versions dans les langues officielles. Le manque de traducteurs correctement formés et d'autre personnel compétent en serbe, ainsi que de procédures de traduction appropriées, contribue à l'aggravation de ce problème. Parallèlement, au niveau local, les traductions des réglementations et des projets de lois dans les langues des minorités sont souvent de mauvaise qualité (un tiers des communes ne proposant même pas de traductions)¹⁰⁰. L'offre de services dans les langues des minorités (documents officiels, cadastre, impôts, immatriculation des véhicules) est elle aussi insuffisante et les documents sont encore délivrés uniquement en albanais (les amendes et les instructions aux communes, par exemple), contribuant ainsi à une incertitude juridique¹⁰¹. Enfin, le

⁹⁸ Rapport annuel de l'OiK, 2015, p. 56.

⁹⁹ Rapport de l'OCL, note 97.

¹⁰⁰ Alors que cinq communes ne disposent pas de traducteurs, les 33 autres communes emploient uniquement un ou deux traducteurs, hormis Prizren, qui en emploie quatre.

¹⁰¹ Le turc est par exemple une langue officielle à Prizren. Des problèmes ont cependant été signalés au bureau chargé des permis de construire où la communication avec le public se fait par l'intermédiaire d'un traducteur. À Gjilan/Gnjilane, Mitrovicë/Mitrovica Sud et Vushtrri/Vučitrn, où le turc fait partie des langues officielles, la majorité des fonctionnaires qui travaillent dans les bureaux municipaux des communautés et des retours, au bureau chargé des permis de construire, à l'état civil, à l'aide sociale, à l'aide juridique et à l'agence pour l'emploi ne parlent pas turc.

recrutement de personnel compétent dans les langues concernées pose problème et la formation linguistique, lorsqu'elle est organisée, est principalement financée par des donateurs internationaux.

74. Plus généralement, le Comité consultatif observe qu'il ressort, du rapport de l'OCL notamment, que le non-respect de la législation n'est pas seulement dû au manque de ressources financières, techniques et humaines. Il s'explique aussi par des causes plus profondes, telles que la connaissance limitée des obligations juridiques par les autorités et leur manque d'engagement envers la langue dominante dans toutes les politiques, les possibilités insuffisantes d'apprentissage simultané des deux langues officielles au cours de l'enseignement primaire et secondaire ainsi qu'au niveau universitaire (voir aussi articles 12 et 14), et l'absence de cursus en traduction dans l'enseignement supérieur et de formation pour les fonctionnaires. Le Comité consultatif rappelle l'importance transversale de l'apprentissage et de la maîtrise des langues pour parvenir à une société inclusive et éviter le risque de communautés différentes qui fonctionnent en parallèle.

Recommandations

75. Le Comité consultatif exhorte une nouvelle fois les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer comme il convient la mise en œuvre pleine et égale de la loi sur les langues. Les autorités centrales et locales, dans leurs domaines de compétence respectifs, devrait remédier au manque de connaissances des langues et à l'offre insuffisante de services dans les langues des minorités, et notamment dans le système judiciaire. Les autorités centrales devraient octroyer des ressources financières et humaines suffisantes, ainsi qu'une orientation et un suivi aux communes, afin d'améliorer leur performance en la matière.

76. Les autorités devraient prendre des mesures stratégiques et globales pour améliorer les capacités à respecter les dispositions linguistiques et à fournir des traductions officielles de qualité, notamment par le recrutement de fonctionnaires compétents en langues, et pour créer un environnement favorable, propice à l'apprentissage des langues officielles et d'autres langues des minorités, y compris dans le système éducatif.

Article 11 de la Convention-cadre

Signalisation publique, indications topographiques et documents officiels

77. 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 nationales¹⁰². Sept communes (en plus des quatre communes du nord) demeurent cependant non conformes¹⁰³ et les erreurs d'orthographe et/ou la dégradation de la signalisation restent des problèmes répandus. D'après le suivi de l'OSCE¹⁰⁴, la situation relative à l'utilisation des langues des minorités à

¹⁰² Cela résulte largement du projet de système d'adresses unifié et de numérisation mis en œuvre par l'Agence cadastrale du Kosovo dans le cadre du projet de l'UE « *Support to the Civil Registration Agency and unified address system* » (Soutien à l'état civil et au système d'adresses unifié).

¹⁰³ Gjilan/Gnjilane, Hani i Elezit/Elez Han, Malishevë/Mališevo, Mamuša/Mamushë/Mamuša, Parteš/Partesh, Rahovec/Orahovac et Ranilug/Ranillug.

¹⁰⁴ Mission de l'OSCE, rapport d'évaluation des droits des communautés, quatrième édition, p.15. Neuf communes étaient toutefois seulement partiellement conformes, et quatre communes (en plus des quatre du nord du Kosovo) affichaient des indications uniquement dans la langue majoritaire locale.

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.

78. Le Comité consultatif constate le maintien des mesures en place destinées à faciliter l'enregistrement des personnes appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne, telles que les journées d'enregistrement gratuites. Dans le contexte du dialogue facilité par l'UE, des efforts ont été entrepris pour mettre en place un registre d'état civil global et viable sur le long terme au Kosovo* géré par un organisme spécialisé. Toutefois, en attendant, des communes travaillent encore sur la base de copies certifiées conformes, et les communes du nord n'utilisent pas encore les documents du Kosovo*¹⁰⁵. Les représentants des communautés ont indiqué que cette situation créait une incertitude car elle entraînait un double enregistrement des naissances, des mariages et d'autres certificats. Le Comité consultatif observe que l'absence de registre d'état civil adéquat et d'autres formes d'enregistrement, combinée à la reconnaissance non automatique des documents délivrés par des structures administratives parallèles, a des conséquences importantes sur les personnes appartenant aux différentes communautés en tant qu'utilisateurs finaux.

Recommandations

79. Le Comité consultatif invite de nouveau 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.

80. Les autorités devraient mettre en œuvre un registre civil global dans l'ensemble du Kosovo* afin d'assurer la simplification et la validation de l'enregistrement dans toutes les communes.

Article 12 de la Convention-cadre

Égalité d'accès à l'éducation

81. 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 Belgrade¹⁰⁶, 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

¹⁰⁵ Voir *EULEX Compact Progress Report*, note 37, page 35.

¹⁰⁶ Ce parallélisme établi a été légalisé en 2008 lorsque les institutions du Kosovo* ont intégré le Plan Ahtisaari dans la législation et élaboré le projet de loi sur l'éducation dans les communes de la République du Kosovo. La Serbie continue d'administrer les écoles serbes sur tout le territoire et de payer les salaires aux enseignants. Le gouvernement du Kosovo* finance aussi une partie des salaires, l'entretien des écoles et d'autres dépenses de fonctionnement.

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.

82. 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 reculées¹⁰⁷. 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.

83. Une réforme du programme, comprenant des méthodes d'enseignement multiethniques et inclusives, est en cours. Le nouveau programme a été traduit en turc et en bosniaque. D'après le rapport d'évaluation du plan stratégique, fin 2015, 92 écoles (8% du nombre total) de 30 communes différentes avaient mis en œuvre le nouveau programme, 30 % des enseignants avaient été formés et des matériels pédagogiques avaient été élaborés¹⁰⁸. Le MEST reconnaît cependant que la mise en œuvre est en deçà des objectifs définis, en raison, entre autres, du manque de ressources humaines et financières. Tout en reconnaissant les progrès réalisés, telles que la traduction du programme dans certaines langues de minorités peu nombreuses, le Comité consultatif reste vivement préoccupé par le fait qu'aucune mesure concrète n'a été prise pour développer le programme en serbe et des modules des langues communautaires pour la communauté majoritaire, par exemple le serbe ou le turc comme deuxième ou troisième langue. Les programmes du Kosovo* et de la Serbie n'étant pas harmonisés (le programme serbe est utilisé dans les écoles administrées par la Serbie) et l'apprentissage de l'autre langue officielle et des langues des minorités n'étant pas obligatoire, les jeunes générations ne sont pas en mesure d'apprendre l'autre langue officielle et d'interagir. Il en résulte que la mise en œuvre des politiques éducatives en vigueur encourage la division ethnique et sociale plus qu'elle ne favorise une société multiethnique et inclusive (voir aussi article 14).

84. 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 20-24 ans (comparé

¹⁰⁷ MEST, *Evaluation Report of Kosovo Education Strategic Plan 2011-2016*, p. 34, disponible à l'adresse <http://masht.rks-gov.net/uploads/2016/02/raport-vleresimi-psak-2011-2016-eng-web.pdf>.

¹⁰⁸ *ibid.* p. 45.

à 47 % des Albanais (K))¹⁰⁹. 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 abusive¹¹⁰ puis remplacé par des mesures basées sur la libre identification des candidats¹¹¹.

85. 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 publiques¹¹². Il constate aussi certains progrès dans le cadre du dialogue facilité par l'UE concernant la reconnaissance des qualifications délivrées en République de Serbie¹¹³.

86. L'accès à l'éducation des communautés rom, ashkali et égyptienne est inégal. D'après les représentants des minorités et les ONG, des évolutions positives ont eu lieu concernant les résultats, le taux de réussite de l'enseignement secondaire et l'alphabétisation des jeunes. Le Comité consultatif observe toutefois que la société civile, soutenue par les donateurs internationaux, semble être principalement à l'origine de ces résultats, par exemple dans l'ouverture et le fonctionnement de centres d'apprentissage offrant un soutien scolaire aux enfants¹¹⁴. Néanmoins, ces communautés rencontrent encore de graves problèmes en matière d'accès à une éducation de qualité et sont touchées de manière disproportionnée par de faibles taux d'inscription et/ou des taux élevés de décrochage, les filles étant plus concernées que les garçons compte tenu, entre autres, des mariages précoces. En conséquence, elles sont aussi confrontées à des perspectives réduites sur le marché du travail (voir article 15)¹¹⁵. Le Comité consultatif est aussi vivement préoccupé par des informations

¹⁰⁹ *ibid.* p. 80. Les étudiants serbes (K) qui fréquentent l'université de Mitrovica Nord, qui ne fait pas partie du système d'enseignement supérieur du Kosovo*, ne sont pas comptabilisés.

¹¹⁰ Sur 382 places réservées, seules 30 étaient occupées par des personnes appartenant aux minorités nationales, voir ECMI, « *Minority communities in the Kosovo Higher Education system: Is the Reserved Quota System being Abused?* » (2015), disponible à l'adresse <http://www.ecmikosovo.org/en/Political-update-and-analysis/Is-the-minority-quota-system-in-higher-education-being-abused->.

¹¹¹ Des autocertifications concernant les langues et l'appartenance ethnique ont remplacé une lettre attestant de l'appartenance ethnique fournie par les parties politiques pour se porter candidat au quota de 12 % de places réservées dans l'enseignement supérieur, ainsi que pour les bourses d'études et les avantages en nature tels que les places dans les dortoirs et l'accès aux cantines ; voir MEST l'instruction administrative n° 09-2016.

¹¹² MEST, « Règlement (GRK) n° 21/2015 sur les procédures et les critères de délivrance des certificats aux citoyens de la République du Kosovo diplômés de l'université de Mitrovica/Mitrovicë [...] ».

¹¹³ MEST, Instruction administrative n° 9/2015, principes et procédures de reconnaissance des diplômes des établissements de l'enseignement supérieur et de l'enseignement professionnel et du cycle universitaire délivrés en République de Serbie du 10 août 2015.

¹¹⁴ Voir projets mis en œuvre par l'ONG *Balkan Flowers*.

¹¹⁵ Les taux d'inscription des enfants roms, ashkali et égyptiens dans l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire sont inférieurs de plusieurs points à la moyenne nationale et baissent de manière substantielle avec le niveau d'enseignement (le taux d'inscription de ces communautés est de 68,1 % contre 91,6 % pour la moyenne nationale au niveau primaire ; de 65 % contre 95,9 % au niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire et de 30,3 % contre 82 % dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou au-delà) ; voir UNICEF/Agence de statistiques du Kosovo *Cluster Survey*, note 33. La Stratégie gouvernementale pour l'intégration des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2017-2021 fournit des données ventilées absolues des taux d'inscription et d'abandon scolaire.

selon lesquelles des cas de ségrégation et d'enseignement séparé existent encore dans le système éducatif ordinaire (par le biais d'une séparation « en classe ») des enfants roms, ashkali et égyptiens¹¹⁶.

87. Les autorités ont pris des mesures pour améliorer la situation telles que le renouvellement de la Stratégie d'intégration des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2017-2021 (voir aussi article 4) et la création d'équipes obligatoires de prévention et d'intervention concernant l'abandon et la non-scolarisation dans l'enseignement obligatoire (PTRANS)¹¹⁷ au niveau municipal. Le MEST octroie aussi des bourses d'études pour faciliter l'accès à l'éducation des trois communautés (500 pour l'enseignement secondaire et 33 pour l'enseignement supérieur en 2015). Néanmoins, le Comité consultatif note que, s'il est trop tôt pour évaluer les effets de la Stratégie, PTRANS n'est à ce jour opérationnel que dans 20 % des communes. De plus, les médiateurs scolaires, qui se sont révélés utiles pour établir un lien entre les communautés et les systèmes éducatifs, et les 40 centres de formation locaux restent gérés par la société civile et leur institutionnalisation n'est pas prévue.

Recommandations

88. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à donner la priorité à l'élaboration d'un programme scolaire intégré en serbe pour le Kosovo* et à l'élaboration de matériels d'enseignement et d'apprentissage, afin de résoudre les problèmes d'accès à l'éducation qui touchent les personnes appartenant aux minorités nationales, y compris la reconnaissance des diplômes, en consultation avec les représentants des minorités.

89. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à renforcer les mesures mises en place aux niveaux local et central sur la non-scolarisation, les abandons scolaires et l'accès à un enseignement de qualité pour les enfants roms, ashkali et égyptiens, notamment en soutenant une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes en vue de la scolarisation des filles. Les autorités devraient garantir la mise en œuvre adéquate de la Stratégie d'intégration des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2017-2021, des mesures complémentaires pour la communauté égyptienne, et prendre en charge les centres d'apprentissage et les médiateurs scolaires. Il convient d'éliminer sans tarder toute forme de ségrégation ethnique à l'école.

Manuels scolaires, formation des enseignants et éducation interculturelle

90. Le Comité consultatif a été informé de l'élaboration de manuels scolaires et de matériel pédagogique afin de refléter le contenu du nouveau programme, tandis que la publication de manuels adaptés pour les communautés minoritaires, telles que les communautés turques (K) et bosniaques (K), reste un défi, en particulier dans l'enseignement secondaire supérieur. Lorsqu'ils sont disponibles, les manuels sont généralement mal traduits

¹¹⁶ Informations communiquées par des interlocuteurs au cours de la visite de la commune d'Obiliq/ Obilić où un groupe d'enfants exclusivement roms restent scolarisés dans une école délabrée et sans eau courante, administrée par la Serbie. La ségrégation est reconnue dans le rapport d'évaluation de la Stratégie pour l'éducation, note 107, p. 34.

¹¹⁷ MEST, Instruction administrative n° 19/2012 sur l'établissement et la mise en œuvre d'équipes de prévention et d'intervention concernant l'abandon et la non-scolarisation dans l'enseignement obligatoire, disponible à l'adresse <http://masht.rks-gov.net/uploads/2015/05/ua-19-2012-new.pdf>.

de l'albanais ou remplacés par des manuels importés d'États-parents. Un manuel en romani a été publié en 2014 et un deuxième est en préparation.

91. L'existence de deux systèmes scolaires parallèles suivant des programmes différents a des conséquences particulières sur les matériels pédagogiques. Les autorités ont fait référence à des différences, des représentations historiques contradictoires et la présence de messages haineux dans les manuels scolaires utilisés dans les écoles sous administration serbe, malgré des mesures prises pour remédier à cette situation conformément à la Proposition globale de règlement du statut du Kosovo¹¹⁸. Des manuels scolaires et des documents d'examens importés entre la Serbie et le Kosovo* ont été interdits ou saisis, faisant obstacle à la garantie d'un accès égal à l'éducation des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif est aussi vivement préoccupé par le fait que le manque de manuels et d'autres matériels pédagogiques sans préjugés ethniques pour les communautés minoritaires continue d'entraver le développement d'une société multiethnique. Il considère, en particulier, qu'un engagement et des mesures sont requis par les institutions de Prishtinë/Priština et de Belgrade pour trouver une solution satisfaisante. Le Comité consultatif souligne l'importance 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 à travers le système d'éducation.

92. Hormis quelques exceptions¹¹⁹, il semble que la formation relative à l'éducation inclusive, au dialogue interethnique et à la gestion de la diversité dans la salle de classe ne soit pas facilement accessible aux enseignants. Cela s'explique par un manque de formateurs qualifiés. On entend souvent par éducation interculturelle la participation des communautés peu nombreuses au système éducatif des Albanais (K) plutôt que l'élaboration de modules éducatifs spécifiques pour chaque communauté concernant la culture, les traditions et l'histoire des minorités.

Recommandations

93. 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.

94. 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

¹¹⁸ La commission indépendante de révision des matériels pédagogiques en langue serbe, mise en place en 2010 afin de vérifier si les programmes et les manuels scolaires sont conformes aux critères énoncés par la loi, a publié un rapport sur toutes les pages des manuels qui ne sont pas conformes à la Constitution de la République du Kosovo*, voir p. 17 en particulier sur l'histoire, disponible à l'adresse <http://www.erisee.org/sites/default/files/%20Comprehensive%20Report%20of%20Independent%20Commission%20for%20the%20review%20of%20serbian%20language%20teaching%20materials.pdf>.

¹¹⁹ Par exemple, le ministère de l'Éducation a indiqué que 66 enseignants ont été formés à l'éducation inclusive et à l'enseignement aux enfants rapatriés dans les communautés rom, ashkali et égyptienne.

diversité dans la classe et promouvoir le respect et la compréhension interculturels dans l'ensemble du système éducatif.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement et apprentissage des langues des minorités et dans ces langues

95. 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 officielles¹²⁰. 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 commencé¹²¹. 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.

96. 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).

¹²⁰ Mission de l'OSCE, rapport d'évaluation des droits des communautés, quatrième édition (2015), p. 18. C'est le cas pour le bosniaque et le turc.

¹²¹ Les cours ont cessé à Gjakovë/Đakovica et n'ont jamais commencé à Fushë Kosovë/Kosovo Polje, à Obiliq/Obilić et à Pejë/Peć.

Recommandation

97. Le Comité consultatif invite de nouveau les autorités à intensifier leurs efforts visant à faire en sorte que les membres des communautés peu nombreuses aient des possibilités adéquates d'apprentissage de leur langue maternelle et dans cette langue. Ils devraient aussi mettre en place des possibilités d'apprendre les deux langues officielles du Kosovo* ouvertes à tous et prévoir des programmes adéquats de formation des enseignants concernant les langues officielles et des minorités dans tout le Kosovo*.

Article 15 de la Convention-cadre

Représentation au sein des organes élus et de la fonction publique

98. Dans l'ensemble, la représentation des communautés minoritaires au sein de l'Assemblée du Kosovo et de ses commissions, dans les institutions indépendantes et en termes de nominations à des postes de direction sont conformes à la loi. Des personnes appartenant aux communautés non albanaises occupent les 20 sièges réservés à l'Assemblée¹²², ainsi que les postes de vice-présidents de l'Assemblée¹²³, de Vice-Premier ministre, de ministres et de ministres délégués¹²⁴. Toutefois, le Comité consultatif note que la Constitution n'a pas encore été modifiée pour prévoir des sièges réservés aux communautés croate (K) et monténégrine (K), en dépit de la modification de la législation sur les communautés à cet égard (voir aussi article 3). La composition du Conseil consultatif des communautés (CCC) est représentative de toutes les communautés non albanaises puisque les Croates (K) et les Monténégrins (K) se sont vus attribuer deux sièges chacun au Conseil, comme le prévoit la loi n° 04/L-020. Toutefois, 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).

99. De plus, le Comité consultatif se félicite de la mise en œuvre du cadre juridique relatif aux mécanismes de gouvernance locale garantissant la participation des personnes appartenant aux minorités et des directives supplémentaires fournies par le ministère des Collectivités locales¹²⁵. Des comités des communautés et des bureaux municipaux des communautés et des retours (MOCR) ont été mis en place dans presque tout le pays¹²⁶ ; des maires adjoints des communautés et des vice-présidents des assemblées municipales

¹²² Cependant, les communautés non albanaises n'ont remporté aucun siège au-delà du quota prévu.

¹²³ Un poste de Vice-Président de l'Assemblée est réservé à la communauté serbe (K) et l'autre à une autre communauté non-albanaise. Dans le Parlement actuel, ces deux postes sont pourvus par un Serbe (K) et un Bosniaque (K).

¹²⁴ L'un des trois Vice-Premiers ministres appartient à la communauté serbe (K) ; quatre ministres sur 19 (un de plus que l'obligation légale) sont issus de communautés non albanaises (serbe (K), bosniaque (K) et turque (K)) ; et trois ministres délégués (moins que les six requis) font partie de la population non-albanaise (un Rom, un Ashkali et un Bosniaque (K)).

¹²⁵ Parmi la réglementation et les documents d'orientation visant à soutenir le fonctionnement des quatre mécanismes figurent l'instruction administrative n° 03/2014 sur la procédure relative à l'établissement, à la composition et aux compétences des comités directeurs dans la commune ; l'instruction administrative n° 01/2014 sur la procédure de nomination des maires adjoints dans les communes ; et le mandat de maire adjoint chargé des communautés (*Terms of Reference for Deputy Mayor for Communities*) de 2015.

¹²⁶ Des CC ont été établis dans toutes les communes du Kosovo*, y compris dans les quatre communes du nord. Des MOCR ont été mis en place dans toutes les communes du Kosovo*, hormis les communes du nord, même si le personnel de certains MOCR reste insuffisant.

communautaires ont été nommés dans quasiment toutes les communes¹²⁷. Le Comité consultatif constate néanmoins avec préoccupation que la présence des minorités au sein de ces organes ne leur permet pas toujours d'influencer davantage le processus politique. De plus, même si un plus grand nombre de représentants des communautés rom, ashkali et égyptienne ont été nommés après les élections de 2013, les communautés peu nombreuses continuent d'être sous-représentées au sein des organes municipaux élus et les femmes y sont fort peu nombreuses¹²⁸.

100. 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 nombreuses¹²⁹. 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 recensement¹³⁰. 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 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 Sud¹³¹. Enfin, en 2016, 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 central¹³².

101. 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 femmes¹³³. La police est

¹²⁷ Aucun vice-président d'assemblée municipale communautaire n'a été nommé à Gračanica/Graçanicë car aucun membre d'une communauté en situation de minorité numérique au niveau municipal n'a été élu à l'assemblée municipale.

¹²⁸ Pour une vue d'ensemble, voir Mission de l'OSCE, « *An Assessment of Local-level Mechanisms for the Protection and Promotion of Communities' Rights and Interests in Kosovo* », juin 2014, disponible à l'adresse <http://www.osce.org/kosovo/120343>.

¹²⁹ D'après la loi, les membres des communautés doivent représenter 10 % des effectifs des administrations locales et centrales et la représentation doit être proportionnelle à la composition démographique de chaque commune.

¹³⁰ Rapport du Bureau des affaires communautaires (OCA), disponible à l'adresse http://www.zck-ks.net/repository/docs/Assessment_on_Employment.pdf. En ce qui concerne la fiabilité des données du recensement, voir article 3 du présent avis.

¹³¹ Par exemple, 483 membres du personnel de la protection civile serbe ont été intégrés dans différentes institutions et ministères, principalement dans le Kosovo du nord, et toutes les signes de la présence de la protection civile au nord ont été enlevés, voir *EULEX, Compact Progress Report*, note 37, p. 37.

¹³² Les emplois futurs dans la fonction publique dépendront toutefois de la reconnaissance ou d'une certification des diplômés.

¹³³ En juin 2016, les communautés non majoritaires étaient représentées comme suit : Serbes (K), 12,09 % ; Bosniaques (K), 2,27 % ; Turcs (K) 0,72 % ; Roms, 0,45 % et dans la catégorie « autres », 0,65 % ; voir *EULEX Compact Progress Report*, note 37.

aussi une institution qui inspire confiance¹³⁴. L'établissement de quatre postes de police dans le nord, l'intervention réelle de la police dans la protection des communautés par le biais d'unités spéciales chargées des sites religieux (voir article 5) et la participation de la police du Kosovo aux organes de sécurité au niveau local, comme les Conseils communautaires municipaux pour la sûreté (MCSC) et les Comités locaux de sûreté publique (LPSC), ont contribué à favoriser la confiance. Même si le corps judiciaire est encore loin de refléter profondément la diversité ethnique du Kosovo*, des mesures positives ont été prises alors que deux représentants des communautés non majoritaires (un Serbe (K) et un Bosniaque (K)) ont été élus au Conseil des procureurs du Kosovo. Le processus de recrutement des juges et des procureurs au nord du Kosovo est quasiment achevé¹³⁵.

Recommandations

102. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir la représentation appropriée des communautés croate (K) et monténégrine (K) à l'Assemblée du Kosovo. Les autorités devraient aussi apporter un soutien politique adéquat et efficace ainsi que d'autres formes de soutien aux mécanismes locaux qui représentent les communautés de manière à ce qu'ils soient pleinement représentatifs.

103. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour intensifier le recrutement des personnes appartenant aux communautés minoritaires dans l'administration, y compris dans le système judiciaire et au nord du Kosovo, en vue de refléter de manière adéquate la diversité ethnique du Kosovo*.

Participation effective au processus de décision

104. 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 internationale¹³⁶. De plus, le CCC ne rend pas de comptes aux mécanismes internationaux de droits de l'homme, comme le prévoient la loi et la

¹³⁴ En 2015, l'Inspection de la police du Kosovo a reçu 1237 plaintes et renseignements liés à des actes répréhensibles présumés, soit 5,4 % de moins qu'en 2014, aboutissant à des enquêtes dans le cas de 220 officiers (2,45 % de l'effectif total de la police du Kosovo), voir *EULEX Compact Progress Report*, note 37.

¹³⁵ Le Conseil judiciaire du Kosovo a publié 48 avis de vacance pour des juges serbes (K), dont 38 ont déjà été sélectionnés et recommandés au Président pour nomination.

¹³⁶ Mission de l'OSCE, rapport d'évaluation des droits des communautés, quatrième édition (2015), p. 21.

Constitution¹³⁷, 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 communautaires¹³⁸.

105. Selon les informations obtenues pendant ses réunions lors de sa visite au Kosovo*, le Comité consultatif est conscient que les points de vue et les situations varient sensiblement concernant le fonctionnement des mécanismes locaux qui représentent les communautés en matière de prise de décisions et de participation à ceux-ci (CC, MOCR, DMC et DCMAC). Toutefois, les représentants des communautés partagent le sentiment que dans certaines communes, ces mécanismes négligent souvent les intérêts des communautés peu nombreuses et faillissent à leur obligation d'assurer la participation des communautés aux processus de décision. Les préoccupations portent aussi sur un manque d'échange d'informations claires et de supervision entre ces mécanismes et l'administration centrale, la coopération insuffisante entre les différents mécanismes, et le fait que le rôle joué par ces mécanismes dans la politique municipale générale ne soit pas prioritaire. L'une des conséquences en est que les personnes appartenant aux minorités nationales continuent de compter sur des relations informelles et personnelles plutôt que sur des dispositifs institutionnels pour transmettre leurs doléances, ce qui met les communautés peu nombreuses et sous-représentées en situation défavorable. Le Comité consultatif croit comprendre que le respect de la loi en matière de représentation locale est perçu par les représentants des minorités comme un exercice superficiel plutôt que comme une véritable volonté de favoriser les relations intercommunautaires et de promouvoir l'inclusion. Dans l'ensemble, il y a un sentiment de déconnexion entre les collectivités locales et le pouvoir central quant au respect des besoins des communautés, ainsi que l'impression que la décentralisation des questions communautaires n'englobe pas la participation effective et engendre des résultats satisfaisants.

Recommandations

106. Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier leurs efforts visant à consulter de manière constructive le Conseil consultatif des communautés sur toutes les questions qui intéressent les communautés minoritaires afin d'améliorer son influence sur le processus de décision. Il appelle aussi le Conseil à mettre en place une consultation et des activités de sensibilisation afin de promouvoir les intérêts et la compréhension des communautés, y compris les minorités numériquement peu nombreuses.

107. Les autorités devraient aussi veiller à ce que des mécanismes municipaux de protection propres à chaque communauté puissent remplir efficacement leurs fonctions en leur fournissant les ressources et les orientations nécessaires. De plus, elles devraient garantir que leur travail figure parmi les priorités d'autres acteurs municipaux en vue de promouvoir des relations intercommunautaires et de développer l'inclusion des représentants des communautés.

Participation effective à la vie socio-économique

¹³⁷ Voir article 12 de la loi n° 04/L-020 portant modification de la loi n° 03/L-047 sur la protection et la promotion des droits des communautés et de leurs membres au Kosovo, 21 décembre 2011.

¹³⁸ Certains membres ont indiqué que le défaut de financement était l'une des raisons pouvant expliquer cette situation.

108. Le Comité consultatif reconnaît que dans tout le Kosovo* la priorité des communautés minoritaires comme de la majorité reste l'emploi¹³⁹. En 2015, le taux de chômage officiel était de 32,9 %, le chômage des jeunes atteignant 57,7 %¹⁴⁰. Les communautés non majoritaires sont particulièrement touchées et leurs représentants ont régulièrement estimé l'emploi au sein des administrations locales ou dans des structures publiques comme étant la seule solution durable. Le dispositif de reconnaissance des diplômes de l'université de Mitrovicë/Mitrovica et les stages mis en place par le Bureau des affaires communautaires (voir article 12) ont amélioré les perspectives d'emploi de certaines communautés non albanaises, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires. Les Serbes (K), par exemple, sont encore victimes d'usurpation de terres à la suite de leur départ au moment du conflit, ce qui restreint aujourd'hui encore leurs possibilités économiques. La perspective économique des communautés rom, ashkali et égyptienne reste particulièrement défavorable car leur taux d'emploi (7 %) est encore plus faible que celui des Serbes (K) (21 %) et des Albanais (K) (40 %). Le Comité consultatif note que les mesures actives en faveur de l'emploi des communautés minoritaires mises en place par le ministère du Travail et de la Protection sociale étaient aussi destinées aux Roms, aux Ashkali et aux Égyptiens mais que leur participation était limitée¹⁴¹. Des actions ont été menées au niveau municipal, mais elles ont essentiellement consisté en des emplois saisonniers ou subalternes, sans perspective sur le long terme¹⁴².

109. Le Comité consultatif se félicite du fait que tous les camps contaminés au plomb ont été fermés et que des soins de santé ont été assurés au départ. Toutefois, il constate que l'accès à la protection sociale reste un sujet de préoccupation général pour les communautés rom, ashkali et égyptienne. L'introduction de critères plus stricts concernant l'aide sociale dont peuvent bénéficier les familles, incluant une définition étroite des « familles qui vivent dans un seul foyer » a été défavorable pour ces communautés, qui vivent souvent dans des familles multigénérationnelles, et a entraîné le retrait d'un grand nombre de membres de communautés de la liste des bénéficiaires¹⁴³.

110. En ce qui concerne les soins de santé, les Serbes (K), ainsi que certains membres des communautés peu nombreuses et parfois même des membres de la majorité, ont toujours accès aux soins assurés par le système parallèle administré par la Serbie. En revanche, il est parfois nécessaire de parcourir de longues distances pour bénéficier de soins dans des établissements de santé gérés par la Serbie, ce qui engendre des coûts supplémentaires et un

¹³⁹ Plus des trois quarts des habitants du Kosovo* (76 %) pensent que les plus grands problèmes que rencontre le Kosovo* aujourd'hui sont liés aux conditions socio-économiques. En effet, les personnes interrogées ont sélectionné le chômage (48 %), puis la pauvreté (21 %) et la corruption (7 %) comme étant les trois plus grands problèmes ayant des répercussions sur leur bien-être social ; voir PNUD au Kosovo*, *Public Pulse XII*, novembre 2016, disponible à l'adresse

http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/public-pulse-12/.

¹⁴⁰ Eurostat, *Enlargement countries - labour market statistics*, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Enlargement_countries_-_labour_market_statistics#Main_statistical_findings.

¹⁴¹ En 2014, 247 personnes appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne auraient bénéficié de ces dispositifs, sur 2262 personnes enregistrées comme demandeurs d'emploi, dont 49,5 % sont des femmes.

¹⁴² Données des communes d'Obiliq/Obilić et de Fushë Kosovë/Kosovo Polje dans UNDP, *Community Vulnerability Assessment Report*, 2013.

¹⁴³ Loi n° 04/L-096 portant modification de la loi n° 2003/15 sur le régime d'assistance sociale au Kosovo, 13 juin 2012. Selon les estimations des communautés et des sources de collectivités locales, quelque 400 familles étaient concernées à Prishtinë/Priština.

risque accru en cas d'urgence médicale. De plus, le Comité consultatif a été informé que l'absence de transports publics rendait difficile l'accès aux services de santé des personnes appartenant à certaines minorités qui vivent dans des endroits reculés, tels que Novo Brdo/Novobërdë.

Recommandation

111. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'élaborer des mesures destinées à favoriser des perspectives d'emploi pour les personnes appartenant aux minorités nationales dans le cadre de programmes pour l'emploi et d'activités visant à promouvoir leur intégration économique, en accordant une attention particulière aux besoins des communautés rom, ashkali et égyptienne. Il demande aussi aux autorités de garantir que les membres des communautés minoritaires aient un accès adéquat aux soins de santé et à l'aide sociale.

Article 16 de la Convention-cadre

Retour durable

112. Le taux de retour au sein de la région ou en provenance de l'extérieur des personnes déplacées pendant le conflit est en baisse et le nombre de retours volontaires continuent de diminuer. En 2015, on a enregistré 802 retours volontaires (dont 429 Serbes (K) et 306 Roms, Ashkali et Égyptiens) et, en 2016, 582 retours (dont 299 Serbes (K) et 225 Roms, Ashkali et Égyptiens). Au total, depuis 2000, le nombre de retours volontaires de membres de communautés minoritaires s'élève à 27 286 personnes. En septembre 2016, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays était de 16 557, la plus grande concentration se trouvant à Mitrovicë/Mitrovica¹⁴⁴. Le Comité consultatif a été informé que les retours dans les villages d'origine sont entravés par la faiblesse des mécanismes de protection des droits individuels, des possibilités d'emploi limitées, des difficultés persistantes concernant la restitution de biens et des incidents liés à la sécurité¹⁴⁵.

113. Si la situation globale en matière de sécurité et la liberté de circulation se sont généralement améliorées (il n'y a plus de 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)¹⁴⁶. Le Comité consultatif a été informé par des rapatriés que les incidents liés à la sécurité, en particulier des vols de biens et des cambriolages, restent fréquents dans la région de Pejë/Peć, Istog/Istok et Klinë/Klina. Tout en étant disposés à reconnaître que les préjugés ethniques n'étaient pas nécessairement à l'origine de ces incidents, les représentants des communautés ont souligné que l'absence d'enquêtes effectives et de répression par la police et la justice a contribué à un sentiment d'impunité des auteurs et à un sentiment d'insécurité au sein des communautés minoritaires. Le retour est aussi rendu difficile par les tensions persistantes entre les communautés d'accueil et les

¹⁴⁴ Tous les chiffres proviennent du HCR, *Kosovo Office, Statistical Overview 2016*. Le HCR estime que près de 107 000 personnes ont encore des besoins liés au déplacement et sont toujours dans l'attente de solutions. Parmi elles, 88 000 se trouvent en Serbie, 16 713 au Kosovo*, 1 477 au Monténégro et 674 dans « L'ex-République Yougoslave de Macédoine ».

¹⁴⁵ Une étude du HCR a démontré que moins de 60 % des personnes rapatriées au Kosovo* ces cinq dernières années vivaient encore sur leur lieu de retour.

¹⁴⁶ Mission de l'OSCE, rapport d'évaluation des droits des communautés, quatrième édition (2015), p. 21.

rapatriés, les communautés exprimant vivement leur désaccord dans un certain nombre de lieux en s'opposant aux visites et en lançant des pétitions.

114. Le Comité consultatif constate que des mesures ont été prises au niveau central depuis son dernier avis afin d'améliorer le processus de retour, à savoir la réforme de la Stratégie des communautés et des retours 2014-2018 du ministère des Communautés et des Retours (MCR), le lancement d'une évaluation de la situation des personnes déplacées à l'intérieur du pays et la mise en place du groupe de travail interministériel sur les retours en 2015. Toutefois, il n'y a pas eu à ce jour d'évaluation visant à établir si la stratégie a contribué à faire avancer la situation et le groupe de travail ne s'est jamais réuni. En raison de l'absence persistante de cadre national juridique complet en matière de protection des droits des personnes déplacées à l'intérieur du pays et de systématisation de la collecte de données afin d'évaluer correctement leurs besoins et leurs caractéristiques, le processus de retour se déroule encore sur la base des directives en vigueur. De ce fait, la coordination procédurale entre les administrations locales et centrales demeure problématique et la formation des organes locaux, l'harmonisation de mesures d'aide au retour et la collecte de données font encore défaut. Le Comité consultatif croit aussi comprendre, d'après les informations communiquées par certains de ses interlocuteurs au niveau central, que les budgets alloués sont parfois détournés, compromettant ainsi l'aboutissement des processus en cours.

115. 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 communautés¹⁴⁷. 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/Graçanicë ou le projet *Sunny Valley*, par exemple), exacerbant par conséquent la séparation entre les communautés.

116. 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

¹⁴⁷ *ibid.*

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.

117. Enfin, le Comité consultatif constate avec regret que la réconciliation n'a pas véritablement progressé, malgré quelques initiatives institutionnelles au niveau central (groupe de travail sur la gestion du passé et de la réconciliation). Outre des exemples positifs au niveau local (comme dans le nord, où l'assemblée municipale de Zubin Potok est parfois présidée par un membre de la communauté albanaise (K)), des efforts supplémentaires sont nécessaires pour aller au-delà de la simple cohabitation qui, dans la pratique, peut renforcer les divisions fondées sur des considérations ethniques et empêcher l'émergence d'une société inclusive. Le Comité consultatif observe en outre que l'impunité pour des violations graves des droits de l'homme commises pendant le conflit continue d'avoir des répercussions négatives sur les relations interethniques. L'établissement de Chambres spécialisées et d'un Bureau du Procureur spécialisé, dont la compétence s'étend aux crimes de guerre, représente donc une occasion de contribuer à cet objectif¹⁴⁸.

Recommandations

118. Le Comité consultatif demande de nouveau aux autorités d'élaborer un cadre juridique détaillé pour les rapatriés, de normaliser les processus et les dispositifs, notamment en établissant une base de données centrale, ainsi que d'améliorer la coordination entre les institutions aux niveaux local et central afin de contribuer à des retours durables et sûrs.

119. Une attention particulière devrait être accordée au développement des activités des bureaux municipaux des communautés et des retours et de leurs organismes de soutien en matière de sensibilisation, d'évaluation des besoins, ainsi que à l'identification et la mise en œuvre des projets en faveur des communautés et des rapatriés afin de leur garantir l'accès à la propriété, au logement, aux services sociaux et à l'emploi. Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour résoudre les affaires de propriété liées au conflit et restaurer la confiance entre les rapatriés et les communautés d'accueil.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Coopération régionale

120. Le dialogue facilité par l'UE entre Belgrade et Prishtinë/Priština a progressé avec la conclusion en 2013 du « Premier accord de principe régissant la normalisation des relations »,

¹⁴⁸ En 2015, l'Assemblée a adopté l'article 162 de la Constitution et la loi sur les Chambres spécialisées et le Bureau spécialisé du Procureur, à la suite de l'échange de lettres entre le Président du Kosovo* et le Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité en 2014. En 2016, « l'accord entre le Royaume des Pays-Bas et la République du Kosovo concernant l'accueil aux Pays-Bas de l'institution judiciaire spécialisée du Kosovo relocalisée » a été conclu ; disponible à l'adresse <https://www.scp-ks.org/en/specialist-chambers/background>.

plus connu sous le nom d'Accord de Bruxelles, et d'autres accords en 2015 et 2016. L'Accord de Bruxelles, y compris l'établissement de l'Association/la Communauté des communes à majorité serbe (K), visait à faciliter l'intégration du Kosovo du nord dans le système juridique du Kosovo* et à éliminer progressivement l'existence de deux systèmes administratifs parallèles. 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. En 2015 et 2016, des accords ont été conclus dans les domaines de l'énergie, des télécommunications, de la libre circulation (plaques d'immatriculation), de l'usage du pont sur la rivière Ibar à Mitrovicë/Mitrovica et l'Association/ Communauté des communes à majorité serbe (K).

121. Le Comité consultatif souligne l'importance de ces résultats afin de promouvoir les relations intercommunautaires et de développer une société intégrée et inclusive où la diversité est reconnue et respectée comme faisant partie intégrante de la société. Il constate avec regret qu'il n'y a jusqu'à présent pas eu de progrès dans l'établissement de l'Association/ Communauté des communes à majorité serbe (K). Il a aussi été informé des difficultés dans la mise en œuvre des accords divers, y compris celles qui découlent des incohérences dans la traduction des différentes versions linguistiques des textes juridiques. Il relève aussi que les négociations de Bruxelles en cours ont présenté sous un jour nouveau les relations entre les communautés du Kosovo*. Un grand nombre de ses interlocuteurs ont estimé que les négociations étaient déterminantes pour le développement des futures relations entre les Albanais (K) et les Serbes (K), bien que les attentes soient divergentes (positives pour les Albanais (K) et plus négatives pour les Serbes (K)). Le Comité consultatif a aussi perçu un sentiment de déconnexion entre le processus politique de haut niveau et le niveau local, ce dernier étant exclu de la participation aux décisions fondamentales qui ont des répercussions sur la vie quotidienne. Il tient à souligner qu'un dialogue inclusif est de la plus haute importance pour garantir un avenir interethnique et pacifique aux populations du Kosovo* et pour la stabilité globale de la région.

Recommandation

122. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en faveur de la coopération régionale et d'un dialogue inclusif, facilité par l'UE et visant à promouvoir la mise en œuvre effective des droits consacrés par la Convention-cadre.

III. Conclusions

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

124. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées des sections I et II du quatrième Avis du Comité consultatif¹⁴⁹. Elles devraient notamment prendre les mesures ci-après pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate¹⁵⁰

- **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 ;**
- **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 ;**
- **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 ;**
- **remédier aux inégalités en matière d'accès à la justice entre la majorité albanaise (K) et les minorités, en augmentant la présence de juges, d'avocats et de personnel auxiliaire non albanais, et prendre des mesures pour garantir que les affaires de restitution de biens, et notamment de réoccupation illégale, fassent l'objet d'enquêtes rapides, donnent lieu à des poursuites appropriées et soient traitées avec diligence par les tribunaux et que les sanctions soient suffisantes pour constituer une réparation appropriée ou avoir un effet dissuasif.**

¹⁴⁹ Un lien vers l'avis sera inséré dans le projet de résolution avant qu'il soit soumis au GR-H.

¹⁵⁰ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

Autres recommandations¹⁵¹

- 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 ;
- Mettre en œuvre la Stratégie et le Plan d'action pour l'intégration des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2017-2021 afin d'améliorer l'accès à l'éducation, y compris du point de vue de l'égalité entre les femmes et les hommes, par l'institutionnalisation des centres d'apprentissage et des médiateurs, et déterminer sans plus tarder d'autres moyens pour que les personnes appartenant à la communauté égyptienne puissent bénéficier de mesures similaires à celles prévues par la Stratégie ; mettre immédiatement un terme à toute forme de ségrégation à l'école ; promouvoir l'accès des personnes appartenant à ces communautés à l'emploi et aux services sociaux ;
- Continuer à condamner toutes les expressions publiques d'hostilité à caractère ethnique ; améliorer les performances des services répressifs pour traiter, enquêter, poursuivre et juger les crimes de haine à motivation ethnique éventuelle par l'application du cadre juridique existant, la formation et la collecte de données fiables ;
- Renforcer la protection du patrimoine culturel en consultation avec l'ensemble des communautés et la réponse apportée aux constructions et activités illégales en comblant les insuffisances du cadre juridique et politique ; établir un mécanisme transparent d'attribution des fonds pour la préservation des cultures et des identités des minorités ;
- Assurer un soutien financier adéquat pour le développement de médias consacrés à toutes les communautés minoritaires ; engager le dialogue avec les médias et les organes de régulation pour encourager une interprétation et une présentation plus nuancées des faits afin d'éviter d'exacerber des tensions intercommunautaires et d'accroître la polarisation, y compris en ligne, et améliorer la formation des journalistes ;
- 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 ;

¹⁵¹ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- Élaborer un cadre juridique détaillé pour les rapatriés, normaliser les processus et les mécanismes, notamment en établissant une base de données centrale, donner la priorité à la résolution des affaires de restitution de biens, ainsi qu'améliorer la coordination entre les institutions aux niveaux local et central afin de contribuer à des retours durables et sûrs ;
- 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 ; améliorer le recrutement de personnes appartenant aux communautés minoritaires dans la fonction publique ;
- Privilégier des programmes et des activités pour l'emploi ciblés afin de promouvoir l'intégration économique des femmes et des hommes des communautés non albanaises, en accordant une attention particulière aux besoins des communautés rom, ashkali et égyptienne.