



Strasbourg, le 20 décembre 2016

ACFC/OP/IV(2016)001

Quatrième Avis sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine »,
adopté le 24 février 2016

RÉSUMÉ

« L'ex-République yougoslave de Macédoine » traverse une grave période de crise et de dissensions politiques, à l'approche des élections législatives anticipées prévues en juin 2016. Les scandales politiques et les révélations en 2015 de corruption, de violations systématiques de l'état de droit, d'ingérence dans l'indépendance de la justice et de violations massives des droits de l'homme fondamentaux ont déclenché l'indignation des différents groupes ethniques et fortement érodé la confiance dans les institutions publiques en général. Les représentants de la société civile et des minorités nationales citent tous le respect de l'état de droit comme la première et la plus urgente de leurs préoccupations. Malgré les protestations unanimes contre les structures politiques, la société reste profondément divisée, avec peu d'échanges entre les deux principales communautés ethniques, les Macédoniens et les Albanais. Leurs relations sont toujours dominées par la crainte et la méfiance mutuelles, car peu d'efforts semblent avoir été faits des deux côtés pour surmonter la phase d'après-conflit. Dans ce contexte, la politisation des questions ethniques continue et s'accompagne d'un vaste processus d'édification de la nation. Le discours de haine fondé sur des considérations politiques et ethniques est de plus en plus fréquent parmi les élites politiques et largement utilisé dans les médias.

Le cadre législatif concernant la protection des minorités nationales n'accorde des droits qu'aux personnes appartenant aux six minorités qui sont expressément mentionnées dans la Constitution, excluant par conséquent dans la pratique les personnes appartenant aux diverses autres communautés numériquement moins importantes. La mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid, qui demeure l'instrument le plus important concernant la promotion des droits des minorités, fait actuellement l'objet d'un réexamen approfondi, auquel les minorités numériquement moins importantes n'ont pas été associées. Les représentants de la société civile et des minorités espèrent toutefois que ce processus mènera à une nouvelle approche tendant à former une société intégrée fondée sur l'état de droit et le respect des droits individuels, y compris les droits des minorités pour toutes les personnes appartenant à une minorité nationale. En particulier, il est jugé essentiel que l'objectif de parvenir à une

représentation équitable des minorités nationales dans l'administration publique soit réellement mis en œuvre au moyen d'un processus de recrutement basé sur le mérite et que des mesures soient prises pour lutter globalement contre la séparation croissante selon des critères ethniques au sein du système éducatif en veillant à la promotion du respect interethnique et à la sensibilisation en la matière dans toutes les écoles.

Les Roms restent considérablement désavantagés d'un point de vue socio-économique et sont confrontés à des attitudes discriminatoires des agents publics. Des incidents de brutalité policière et de profilage ethnique à la frontière continuent de se produire, empêchant les Roms de quitter le pays.

Recommandations pour action immédiate

- Prendre toutes les mesures nécessaires pour bâtir une société intégrée qui s'appuie fermement sur l'état de droit, la protection des droits de l'homme, y compris les droits des minorités, et le respect de la diversité, et abandonner la politique ethno-nationaliste d'exclusion mutuelle qui favorise la formation de sociétés parallèles ;
- Prendre très rapidement des mesures pour rétablir la confiance dans les institutions publiques et se désolidariser activement du discours de haine fondé sur des considérations politiques et ethniques ; veiller à ce que tous les discours de haine et les infractions motivées par la haine soient rapidement condamnés, fassent l'objet d'enquêtes effectives et soient sanctionnés ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour créer un système d'enseignement intégré et multilingue ; y consacrer un budget suffisant et veiller à ce que les enseignants soient suffisamment formés et à ce que les manuels et les programmes de toutes les écoles reflètent un contenu interculturel ;
- Mettre réellement en œuvre le principe de représentation équitable et promouvoir la participation effective de toutes les personnes appartenant aux minorités nationales, dans la vie publique et dans les processus décisionnels pertinents à tous les niveaux.

TABLE DES MATIÈRES

I.	PRINCIPAUX CONSTATS	4
	PROCÉDURE DE SUIVI	4
	VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE	4
	EVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE DU TROISIÈME CYCLE	6
	EVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES AUTRES RECOMMANDATIONS DU TROISIÈME CYCLE	6
II.	CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	8
	ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	8
	ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	10
	ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	18
	ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	20
	ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE	24
	ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	26
	ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	28
	ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	30
	ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	30
	ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	34
	ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	36
	ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE	42
III.	CONCLUSIONS.....	43
	RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE	43
	AUTRES RECOMMANDATIONS.....	43

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a été adopté conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la Règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième [rapport étatique](#) (*version anglaise uniquement*), soumis par les autorités le 15 juillet 2014, et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Skopje, Kumanovo et Gostivar du 7 au 11 décembre 2015.

2. Le Comité consultatif tient à remercier les autorités pour leur coopération au cours de la procédure de suivi ainsi que pour le soutien apporté dans le cadre de sa visite dans le pays. Le troisième Avis a été dûment publié conjointement avec les commentaires du gouvernement, et la Résolution correspondante du Comité des Ministres a été traduite dans la langue officielle ainsi qu'en albanais, en romani, en serbe, en turc et en valaque, et ce qu'il convient de saluer. Dans l'ensemble cependant, le Comité consultatif a noté un manque de sensibilisation des représentants gouvernementaux à la Convention-cadre et à ses dispositions, en tant que partie intégrante du dispositif international de protection des droits de l'homme. Si le rapport étatique du quatrième cycle semble avoir été rédigé sans l'implication des représentants des minorités ni la contribution des collectivités locales, un processus de consultation tardif sur la réalisation des droits des minorités moins nombreuses au titre de la Convention-cadre s'est tenu peu avant la visite dans le pays, organisé par l'OSCE avec la participation de représentants gouvernementaux concernés et donnant lieu à un rapport rédigé par un expert indépendant engagé par l'OSCE¹.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

3. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'année 2015 a été marquée par une crise et des dissensions politiques. La publication à grande échelle de communications interceptées de manière illégale depuis février, semble-t-il entre de hauts responsables politiques, ont mis au jour des atteintes systématiques à l'état de droit, des violations des droits fondamentaux, une ingérence dans l'indépendance de la justice et une corruption généralisée. Ces révélations ont déclenché l'indignation des différents groupes ethniques et fortement érodé la confiance dans les institutions publiques en général. Les représentants de la société civile et des minorités nationales citent tous le respect de l'état de droit comme la première et la plus urgente de leurs préoccupations. Malgré les protestations unanimes et les manifestations contre les structures politiques, la société reste profondément divisée, avec peu d'échanges entre les deux principales communautés, les Macédoniens et les Albanais. En

¹ Voir *Shadow Report on the realization of the rights of smaller communities according to the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the communities' associations that take part in the Participatory Forum* (Rapport parallèle sur l'exercice effectif par les communautés peu nombreuses des droits prévus par la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales, établi par les associations des communautés membres du Forum participatif), publié par l'Agence pour l'exercice des droits des communautés, novembre 2015, page 12, www.aopz.gov.mk/en/shadow-report-participatory-forum-november-2015/.

l'absence de stratégie gouvernementale visant à promouvoir les échanges interethniques et à créer une société intégrée, les divisions sont de plus en plus manifestes dans la sphère publique, parmi les élites politiques, dans les institutions de l'Etat, dans le système éducatif et dans les médias. De plus, le discours de haine fondé sur des considérations politiques et ethniques est de plus en plus fréquent et se répand aussi dans les cercles politiques dominants. Compte tenu de la période de crise actuelle et bien qu'il n'y ait pas eu d'explosions graves de violence interethnique ces dernières années, une grande partie de la population craint une relance à grande échelle des hostilités avant les élections législatives anticipées (initialement prévues en avril 2016 puis reportées en février au 5 juin 2016), destinée à détourner l'attention de l'opinion publique des échecs politiques.

4. Le cadre législatif concernant la protection des minorités nationales n'accorde des droits qu'aux personnes appartenant aux six minorités qui sont expressément mentionnées dans la Constitution, excluant de fait les personnes appartenant aux diverses autres communautés numériquement moins importantes de la protection de la Convention-cadre. L'Accord-cadre d'Ohrid de 2001² et les mesures législatives qui ont suivi afin de faciliter sa mise en œuvre demeurent les principaux mécanismes de promotion des droits des minorités. Début 2016, un processus de réexamen approfondi est en cours avec le soutien des organisations internationales impliquées, faisant suite aux travaux préparatoires de six groupes de travail composés de représentants des quatre principaux partis politiques. Les minorités numériquement moins importantes n'ont pas été associées à ce processus. Elles espèrent néanmoins que l'évaluation mènera à une nouvelle approche, tendant à former une société intégrée fondée sur l'état de droit et le respect des droits individuels, y compris l'accès aux droits des minorités pour toutes les personnes appartenant à une minorité nationale. En particulier, les observateurs nationaux et internationaux jugent essentiel que l'objectif de parvenir à une représentation équitable des minorités dans l'administration publique soit réellement mis en œuvre. Jusqu'à présent, il semble que les processus de recrutement au titre de l'Accord-cadre d'Ohrid aient eu pour effet de constituer une grande réserve de personnes recrutées plutôt pour récompenser le soutien apporté aux principaux partis politiques qu'en fonction de leur mérite et des besoins des institutions de l'Etat. Ainsi, une bonne partie des personnes recrutées sont toujours en attente d'un poste alors qu'elles perçoivent un salaire, ou prennent part à des activités annexes sans compétences claires. Cette situation ne contribue pas à la participation effective des minorités nationales dans toutes les sphères de la vie publique mais alimente l'impression de corruption politique dans la société, qui considère que le gouvernement achète des voix par le biais de son système d'administration publique pléthorique. Les Roms restent fortement désavantagés d'un point de vue socio-économique et sont, en outre, confrontés à des attitudes discriminatoires de la part des agents publics dans les institutions de l'Etat. Des incidents de brutalité policière et de profilage ethnique à la frontière continuent d'être régulièrement signalés, à l'occasion desquels des Roms, sous couvert de l'accord de libéralisation des visas de l'UE, se voient interdire de quitter le pays.

² Pour le texte original (en anglais), voir

www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/framework_agreement_ohrid_130801_en.pdf.

Evaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations pour action immédiate du troisième cycle

5. Des efforts ont été déployés pour lutter contre les problèmes auxquels sont confrontés les Roms dans le domaine de l'éducation, avec notamment une attention accrue portée à l'inscription des enfants roms à l'école. Une nouvelle Stratégie nationale pour l'intégration des Roms a été adoptée en 2015 à la suite de consultations avec les représentants des minorités et de la société civile – bien qu'apparemment peu des commentaires formulés aient été pris en compte. De plus, il n'existe pas de plan d'action global et actualisé et aucun budget n'a été affecté à la mise en œuvre de mesures globales. La grande majorité des Roms ne sont pas inscrits à l'Agence pour l'emploi et ne bénéficient donc pas de ses programmes destinés à promouvoir leur intégration sur le marché du travail. Bien que beaucoup de Roms, avec l'aide des centres d'aide juridique, aient pu légaliser leurs droits de propriété en vertu d'une loi de 2011, les conditions de logement demeurent un sujet de vive préoccupation, près de 30 % des Roms vivant encore dans des camps informels et dans des conditions souvent déplorables. Pour beaucoup de familles, les dispositions de protection sociale sont insuffisantes pour couvrir les dépenses liées aux services collectifs, aux transports et autres besoins fondamentaux. L'accès aux services de santé reste problématique, particulièrement pour les femmes, et aucune solution globale n'a été trouvée pour résoudre les problèmes persistants en matière d'obtention de documents personnels.

6. Aucun progrès notable n'a été fait concernant la promotion de la tolérance, de la compréhension mutuelle, du respect et du dialogue interculturel. Au contraire, les possibilités d'interaction entre les deux principales communautés ont encore diminué et la division de la société selon des clivages ethniques et linguistiques s'est intensifiée dans tous les domaines, se traduisant par la diminution du nombre d'écoles mixtes et le développement de quartiers et de villages séparés. En raison d'une offre d'enseignement bilingue insuffisante, les jeunes perdent leur capacité à communiquer directement les uns avec les autres. Si le nombre de représentants des minorités dans l'administration publique et le service civil n'a cessé d'augmenter, les personnes appartenant aux minorités nationales sont toujours largement sous-représentées, particulièrement au niveau des cadres.

Evaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations du troisième cycle

7. La Commission pour la protection contre la discrimination reçoit un nombre croissant de plaintes chaque année mais ne dispose pas de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de sa mission avec efficacité. De plus, sa composition continue de susciter de sérieuses préoccupations quant à son indépendance. Le Bureau du Médiateur reste sous-financé avec 25 % de postes vacants depuis des années, selon les informations communiquées. Une attention politique insuffisante est accordée à ses recommandations. Les aides proposées pour les activités culturelles des associations de minorités nationales auraient encore diminué et il n'existe pas de mécanisme effectivement accessible et transparent chargé de superviser l'affectation des fonds à la préservation des cultures et des identités spécifiques des minorités nationales numériquement moins importantes.

8. Des rapports unanimes font état d'une recrudescence des propos haineux, souvent dans le contexte d'un discours nationaliste dans lequel les minorités nationales, ainsi que les personnalités politiques de l'opposition ou les militants de la société civile, sont présentés

comme des traîtres, y compris par de hauts responsables politiques. S'il existe un code de déontologie pour les journalistes et que des efforts d'autorégulation ont été observés, les médias ont souvent tendance à amplifier les stéréotypes négatifs et les propos incendiaires, ce qui enracine les divisions de la société selon des clivages ethniques et aurait provoqué divers incidents interethniques. Toutefois, rares sont les infractions motivées par la haine faisant l'objet d'enquêtes appropriées. Seules quatre affaires auraient été portées devant la justice à la fin de l'année 2015. De plus, les allégations de brutalité policière et d'abus de pouvoir persistent. Si des formations relatives aux droits de l'homme et aux normes de non-discrimination ont été organisées, la sensibilisation des forces de l'ordre et du parquet reste très faible. Aucun mécanisme de contrôle effectivement indépendant n'a été mis en place pour surveiller les agissements de la police et appliquer des sanctions appropriées dans les cas avérés de violation des droits de l'homme par celle-ci.

9. L'utilisation des langues des minorités nationales dans les rapports avec les autorités administratives au niveau local ne fait pas l'objet d'un suivi détaillé et aucune ressource supplémentaire n'est fournie aux collectivités locales dont le cadre législatif prévoit l'utilisation officielle de langues minoritaires. Plusieurs municipalités s'efforcent de permettre l'utilisation des langues minoritaires malgré l'absence d'obligation légale. Cependant, il n'existe pas de stratégie globale visant à encourager ou à promouvoir les langues minoritaires dans la sphère publique et les fonctionnaires ne sont pas incités à acquérir davantage de compétences dans les langues des minorités. En ce qui concerne les enfants roms dans le système éducatif, l'accès à la maternelle reste problématique avec un taux de fréquentation qui aurait été inférieur à 5 % en 2015. Beaucoup de familles n'ont pas les moyens de payer les frais ou le transport vers les établissements adaptés. Si des efforts soutenus ont été entrepris pour promouvoir l'inscription des enfants roms à l'école primaire, la fréquence disproportionnée des placements en école spécialisée est un problème sérieux que les autorités ont reconnu. La majorité des enfants roms sont scolarisés dans des établissements dispensant un enseignement en macédonien alors qu'ils parlent romani à la maison. Pourtant, aucune mesure globale n'a été mise en place pour veiller à ce que les enfants roms bénéficient d'un soutien professionnel leur permettant de surmonter les obstacles linguistiques et de réussir leur scolarité dans des établissements publics classiques.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel

Situation actuelle

10. L'accès aux droits garantis par la Convention-cadre continue d'être réglementé conformément à la déclaration des autorités déposée en 2004, qui définit les minorités nationales comme les citoyens appartenant aux six groupes mentionnés expressément dans le préambule de la Constitution³. Bien que le préambule mentionne aussi d'« autres » groupes, le cadre législatif concernant la protection des minorités nationales n'accorde des droits qu'aux membres des six groupes énumérés. Tout en saluant l'assurance donnée par les autorités que les demandes de protection au titre de la Convention-cadre faites par des représentants d'autres groupes ethniques seraient considérées sur une base article par article⁴, le Comité consultatif constate avec regret que les efforts déployés par les représentants des « autres » groupes, y compris les groupes numériquement moins importants, tels que les minorités égyptienne et croate, ainsi qu'éventuellement les groupes plus nombreux tels que la communauté torbesh, afin de bénéficier de droits reposant sur le même fondement juridique que d'autres groupes minoritaires, ont été rejetés sur la base de vagues références à la Constitution et au cadre législatif en place, en vertu desquels ils ne bénéficient pas d'un statut protégé⁵.

11. Le Comité consultatif observe que le cadre législatif en vigueur, en créant des catégories de groupes prédéfinis qui bénéficient de différents niveaux de droits (voir article 4), a pour effet d'exclure des personnes appartenant à une minorité nationale de la protection garantie par la Convention-cadre et peut de ce fait les priver arbitrairement de l'exercice de leurs droits. Il réaffirme sa position de longue date selon laquelle l'accès aux droits devrait être accordé sur la base d'une approche souple, ouverte par principe à toutes les personnes appartenant aux minorités nationales et ne réservant pas l'accès aux droits aux personnes appartenant à telle ou telle minorité.

³ Le texte de la déclaration datée du 2 juin 2004 précise : « Concernant la Convention-cadre, et afin de prendre en compte les dernières modifications apportées à la Constitution de la République de Macédoine, le ministre des Affaires étrangères de Macédoine dépose la présente déclaration révisée qui est appelée à remplacer les deux déclarations précédentes relatives à cette Convention : Le terme « minorités nationales » utilisé dans la Convention-cadre et les dispositions de la même Convention s'applique aux citoyens de la République de Macédoine qui vivent à l'intérieur de ses frontières et qui font partie des peuples albanais, turc, valaque, serbe, rom et bosniaque. »

⁴ Voir commentaires du gouvernement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » sur le troisième Avis du Comité consultatif, page 2.

⁵ Plusieurs demandes ont été présentées au parlement et à des hauts responsables du gouvernement au nom des représentants de communautés, telles que les communautés torbesh, monténégrine et égyptienne, sur des questions liées à leurs droits en vertu du Code électoral et de la loi sur les jours fériés. Le Comité consultatif note en outre la création en juin 2010 du « Réseau pour une société multiculturelle », organisation non gouvernementale qui sert d'organisation faitière pour des associations représentant les minorités arménienne, croate, égyptienne, hongroise, monténégrine, polonaise, russe, slovène et ukrainienne qui sont organisées sur une base non gouvernementale, non partisane et non politique. Le Réseau maintient aussi des contacts avec des représentants de la communauté juive.

Recommandation

12. Le Comité consultatif demande aux autorités de concevoir et d'appliquer une approche souple au cas par cas concernant toutes les demandes d'exercice des droits des minorités en vertu de la Convention-cadre, s'appuyant sur une compréhension solide des droits des minorités en tant que droits de l'homme individuels.

Recensement

Situation actuelle

13. L'organisation d'un recensement complet de la population et des logements a été reportée à plusieurs reprises et finalement annulée juste avant la date à laquelle il devait se tenir en octobre 2011. Du fait de désaccords constants entre les principaux partis politiques sur la méthodologie d'enquête, la commission nationale du recensement a démissionné et demandé à tous les enquêteurs de suspendre leurs activités⁶. Par conséquent, toutes les données relatives à la taille de la population et à ses différents groupes sont tirées des résultats du dernier recensement, mené en novembre 2002. Le Comité consultatif note avec préoccupation que la fiabilité de ces résultats est largement considérée comme douteuse pour diverses raisons. Outre que la population totale a selon toute probabilité fortement diminué ces dernières années du fait d'une émigration à grande échelle⁷, les représentants des groupes numériquement moins importants estiment que leurs effectifs sont en fait bien plus importants que ce que reflétaient les résultats du recensement de 2002⁸.

14. Le Comité consultatif note les préoccupations de plusieurs représentants selon lesquelles leur droit à la libre identification a été restreint au cours du processus de recensement par le fait qu'ils n'avaient pas connaissance de son importance pour accéder aux droits des minorités. Les personnes interrogées n'ont en outre pas été informées de la possibilité d'indiquer des appartenances multiples. Les représentants des minorités nationales partagent l'avis selon lequel, au cours du recensement, des personnes appartenant à des groupes numériquement moins importants ont eu l'impression qu'on les encourageait à déclarer appartenir à l'un des groupes principaux, bien que le questionnaire du recensement permette de préciser « autre ». Dans le cas des « musulmans macédoniens », par exemple, qui se considèrent principalement comme torbesh, la majorité d'entre eux se seraient déclarés comme membres de la population macédonienne ou, en raison de leur confession musulmane, comme membres des communautés albanaise, turque ou bosniaque. Il convient de noter dans ce contexte que, selon les chiffres et les données relatives aux « musulmans macédoniens » en tant que groupe ethnique figurant dans les rapports annuels du Médiateur, il semble que leur

⁶ Le Comité consultatif n'a pas connaissance de plans concrets en ce qui concerne l'organisation d'un recensement de la population.

⁷ Selon les estimations, ces dernières années, entre 300 000 et 600 000 personnes, principalement des jeunes, ont quitté le pays.

⁸ Selon le recensement de 2002, la population totale représentait 2 022 547 personnes, dont 1 297 981, soit 64,17 %, ont déclaré appartenir à la minorité macédonienne ; 509 083, soit 25,17 %, à la minorité albanaise ; 77 959, soit 3,85 %, à la minorité turque ; 53 879, soit 2,66 %, à la minorité rom ; 9 695, soit 0,47 %, à la minorité valaque ; 35 939, soit 1,77 %, à la minorité serbe, et 17 018, soit 0,84 %, ont indiqué une appartenance ethnique bosniaque. De plus, 20 993 personnes, soit 1,03 % ont indiqué une « autre » appartenance. Voir *Census of Population, Household and Dwellings in the Republic of Macedonia, Final Data (Recensement de la population, des ménages et des logements de la République de Macédoine, Données définitives)*, page 34, sur www.stat.gov.mk/Publikacii/knigaXIII.pdf.

existence soit dans une certaine mesure reconnue, bien que les personnes appartenant à ce groupe ne bénéficient ni d'un statut protégé ni des droits prévus par le cadre législatif.

15. Le Comité consultatif considère que tout futur processus de recensement, qui revêt une grande importance pour la conception adéquate de services publics pour la population ainsi que le développement de politiques ciblées visant à promouvoir l'égalité (voir article 4), doit être strictement basé sur le droit à la libre identification et les normes de protection des données à caractère personnel en matière de collecte, de traitement et de conservation. Dans le même temps, il estime qu'il convient d'analyser avec souplesse les données du recensement de 2002. De plus, il a toujours considéré que les informations statistiques relatives à la taille de la population au niveau local et central doivent être interprétées en étroite concertation avec les représentants des différents groupes eux-mêmes, et ne peuvent être utilisées comme seule base. Les résultats doivent donc être complétés par des informations régulièrement mises à jour collectées par d'autres moyens, comme des enquêtes et des études indépendantes, sachant en particulier que l'exercice des droits des minorités dans le pays dépend strictement de l'identification et de la taille des différents groupes (voir articles 10, 14 et 15).

Recommandations

16. Le Comité consultatif demande aux autorités d'analyser avec souplesse les résultats du recensement de 2002 et de compléter régulièrement les informations avec des données récentes en concertation étroite avec les représentants des minorités nationales, en particulier lors de l'utilisation des données statistiques comme base pour l'application des droits des minorités.

17. Il les appelle en outre à veiller à ce que le principe de libre identification, y compris concernant les appartenances multiples, soit fermement ancré et son application encouragée et contrôlée dans l'ensemble des processus de collecte, de traitement et de conservation des données en cours et à venir.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel pour la promotion de l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales

Situation actuelle

18. En l'absence de stratégie globale de protection et de promotion des droits de l'homme de manière générale, le cadre juridique et institutionnel pour la promotion des droits des minorités est composé de plusieurs éléments. L'Accord-cadre d'Ohrid, compte tenu de sa nature en tant qu'accord de paix, a établi un système politique consociatif dans lequel les deux principales communautés ethniques pourraient protéger leurs intérêts et offrir des garanties spécifiques à la communauté albanaise. L'Accord-cadre d'Ohrid et les mesures législatives qui ont suivi afin de faciliter sa mise en œuvre continuent d'être supervisés par le Secrétariat pour la mise en œuvre de l'accord. Depuis 2008, la loi sur la promotion et la protection des membres des communautés qui représentent moins de 20 % de la population accorde des droits aux personnes appartenant aux cinq autres minorités nationales, et une Agence pour l'exercice des droits des communautés a été créée en 2009. L'accès aux droits des Roms incombe en outre à un ministre sans portefeuille qui est chargé des questions liées à la mise en œuvre de la Décennie pour l'intégration des Roms, tandis que l'adoption de la Stratégie

nationale pour l'intégration des Roms a été coordonnée par le ministère du Travail et de la Politique sociale. De plus, toutes les personnes appartenant aux minorités nationales peuvent aussi bénéficier des mécanismes généraux de protection des droits de l'homme et de lutte contre la discrimination tels que le Bureau du Médiateur et la Commission pour la protection contre la discrimination (CPD) (voir ci-après). Tout en saluant la diversité des institutions à qui il est possible de s'adresser pour bénéficier d'un soutien, le Comité consultatif note que la plupart des personnes appartenant aux minorités nationales ne sont pas seulement déconcertées par la multiplicité des dispositions législatives qui leur sont applicables mais ont aussi des doutes sur le professionnalisme, l'indépendance ou la compétence des organes concernés⁹.

19. Depuis sa création début 2011, la Commission pour la protection contre la discrimination (CPD) opère en tant que principal organe chargé des questions d'égalité, conformément à la loi antidiscrimination de 2010¹⁰. Selon les informations obtenues par le Comité consultatif, elle a reçu 394 plaintes entre 2011 et décembre 2015. La moyenne annuelle augmente lentement mais le nombre total reste considéré comme très faible par les fonctionnaires concernés¹¹. Cela s'explique par la crainte d'une victimisation secondaire, le manque de confiance dans les institutions de l'Etat et le manque d'information du public sur l'existence et le mandat de la CPD¹². Tout en approuvant cette évaluation, le Comité consultatif note en outre les vives préoccupations des représentants de la société civile et des minorités concernant le manque d'indépendance de la CPD et le fait qu'elle ne peut formuler que des recommandations non contraignantes. De 2011 à fin 2015, elle se composait uniquement de membres à temps partiel qui exerçaient par ailleurs un autre emploi à plein temps, y compris dans des institutions gouvernementales. Son président de 2011 à 2015, par exemple, était secrétaire d'Etat au ministère du Travail et de la Politique sociale, ce qui soulève en effet des doutes quant à la capacité de la CPD à fonctionner indépendamment du gouvernement pendant cette période, d'autant plus que la majorité des plaintes qu'elle a reçues étaient liées à des questions relatives à l'emploi au sein des institutions publiques¹³. De plus, elle n'a aucune présence permanente en dehors de Skopje, ce qui réduit sensiblement son champ d'action potentiel¹⁴.

20. De plus, le Comité consultatif constate avec préoccupation que la CPD n'a pas de secrétariat, ce qui empêche l'institution de fonctionner correctement¹⁵. Il craint aussi une

⁹ S'il est difficile de déterminer quelles mesures ont été prises pour mettre en œuvre la Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination 2012-2015, quelques résultats ont pourtant été obtenus. Le Comité consultatif a été informé qu'une stratégie renouvelée serait adoptée sous la supervision du ministère du Travail et de la Politique sociale pour la période 2016-2020, mais aucune information supplémentaire n'a été fournie concernant des activités concrètes.

¹⁰ En vertu de l'article 16 de la loi sur la prévention et la protection contre la discrimination, la Commission est un organe indépendant, financé par le budget de l'Etat. La CPD se compose de sept membres élus par le parlement. Si sa première composition, dont le mandat s'étendait de 2011 à 2015, incluait un représentant d'une communauté numériquement moins importante, ce n'est pas le cas de la deuxième.

¹¹ La Commission a reçu 60 plaintes en 2011, 78 en 2012 et 84 en 2013. En 2014, 106 affaires auraient été portées à sa connaissance.

¹² Voir rapport annuel de la CPD de 2013, page 6.

¹³ Voir rapport annuel, pages 7 et 9.

¹⁴ Au cours des cinq dernières années, trois plaintes auraient été déposées au niveau local via les commissions pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

¹⁵ La CPD devrait décider d'engager ou non une procédure dans un délai de 90 jours à compter de la réception de l'affaire. Selon des représentants de la société civile, ce délai est très rarement respecté. En 2014, un réseau

perte de la mémoire institutionnelle, étant donné que ses membres n'exercent leurs fonctions que pendant cinq ans¹⁶. Il observe en outre avec inquiétude que plusieurs avis formulés par la CPD semblent refléter un manque de précision et une expertise insuffisante en matière d'analyse juridique¹⁷. En effet, la CPD a établi une discrimination pour seulement 10 % des plaintes reçues. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que la loi antidiscrimination impose une lourde charge au plaignant, qui doit prouver que la discrimination a eu lieu en présentant des « faits et preuves permettant d'établir l'acte ou l'action de discrimination », ce qui n'est pas conforme à l'exigence de l'inversion de la charge de la preuve définie dans les directives européennes sur l'égalité que la loi entend transposer¹⁸. Le Comité consultatif a été informé que, de ce fait, la plupart des organisations de la société civile ont décidé de délaissier la CPD au profit d'autres institutions, tels que le Bureau du Médiateur qui est considéré comme un organe plus efficace pour résoudre les affaires liées à la discrimination, malgré son mandat plus limité. De plus, plusieurs cas ont été portés devant des tribunaux nationaux¹⁹. En février 2016, neuf décisions définitives avaient établi l'existence d'une discrimination conformément à la loi antidiscrimination, dont sept liées à une discrimination fondée sur l'appartenance ethnique²⁰.

21. Le Bureau du Médiateur continue de jouer un rôle actif dans la protection des droits de l'homme ; depuis 2011, il a aussi pris en charge le mandat du mécanisme de prévention du pays. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que l'institution est bien connue,

composé de six organisations de la société civile travaillant dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination a présenté une plainte contre la CPD au Médiateur car il n'y avait pas eu de suite donnée à dix affaires portées devant la CPD entre 2011 et 2013. Des avis ont été formulés uniquement sur instruction du Médiateur, qui a souligné que la CPD n'avait pas agi conformément à la loi. Voir European Network of legal Experts in Gender Equality and Non-discrimination News Report (document d'information du Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes et la non-discrimination) du 11 juin 2015,

www.equalitylaw.eu/index.php?option=com_edocman&task=document.viewdoc&id=2864&Itemid=295.

¹⁶ L'élection de sept membres (six hommes, une femme) pour le deuxième mandat de la CPD (2016-2020) s'est tenue au parlement début 2016. Un seul des anciens membres a été réélu. Des représentants de la société civile se sont dits préoccupés par le manque de transparence dans le processus d'élection et l'inexpérience des nouveaux membres en matière de droits de l'homme ; en particulier, certains des nouveaux commissaires nommés seraient connus pour avoir tenu des propos ouvertement discriminatoires à l'encontre de certaines minorités.

¹⁷ Une affaire présentée par le Comité Helsinki en mai 2011 concernant des allégations de ségrégation d'enfants roms dans deux écoles primaires de Bitola, par exemple, a fait l'objet d'un bref avis négatif en décembre 2014, expliquant que les classes roms séparées étaient dues uniquement à un choix des parents et ne prenant donc pas en compte les différents rapports et arguments contraires soumis par les plaignants. La pratique de la ségrégation a cependant été reconnue dans le rapport annuel 2014 du Médiateur qui a indiqué que « les enfants appartenant à la communauté rom [étaient] pour la plupart séparés dans des classes spéciales au moment de leur inscription en première année de l'enseignement primaire et de la première année de l'enseignement secondaire ». Voir *Republic of Macedonia Ombudsman Annual Report on the Level of Respect, Promotion and Protection of Human Rights and Freedoms 2014* (rapport annuel 2014 du Médiateur de la République de Macédoine sur le niveau de respect, de promotion et de protection des droits de l'homme et des libertés), page 35.

¹⁸ Voir article 25.2 de la loi sur la prévention et la protection contre la discrimination. Voir aussi rapport sur les mesures destinées à combattre la discrimination, directives 2000/43/CE et 2000/78/CE, rapport 2013 sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (FYROM), page 8.

¹⁹ La CPD n'intervient pas dans les affaires où les procédures judiciaires sont en cours. Voir rapport étatique, page 9.

²⁰ Deux de ces décisions ont été rendues par le tribunal de première instance de Skopje, deux par le tribunal de première instance de Kotechani, trois par le tribunal de première instance de Delchevo, et deux par le tribunal de première instance de Vinitsa.

notamment grâce, **entre autres facteurs**, à ses six bureaux régionaux. Il note toutefois avec préoccupation que le Bureau continue de fonctionner sans ressources suffisantes ; les contraintes budgétaires ont empêché de pourvoir les postes vacants pendant plusieurs années²¹. Par exemple, un seul agent traite le nombre croissant d'affaires liées à la discrimination dans la sphère publique reçues par le Bureau et un seul des quatre Médiateurs adjoints a été nommé – ce qui compromet sérieusement l'efficacité de l'institution. Il est en outre regrettable que le Bureau ne soit pas en mesure de participer de façon appropriée aux activités de promotion des droits de l'homme et des droits des minorités et de sensibilisation en la matière, y compris dans les écoles (voir aussi article 12). Selon sa propre évaluation, il a été possible d'organiser des activités de promotion uniquement grâce à des financements internationaux octroyés dans le cadre de projets. De plus, de l'avis du Comité consultatif, il est préoccupant que les recommandations du Médiateur ne soient, selon son Bureau, pas toujours mises en œuvre par les différents organes gouvernementaux et que peu de suites soient données à ses rapports annuels ou spéciaux. Bien qu'il ait été créé en tant qu'organe indépendant et autonome, le Bureau du Médiateur n'a pas le mandat ni les ressources lui permettant de fonctionner pleinement en conformité avec les Principes de Paris. Bénéficiant du statut B qui lui a été accordé par le Comité international de coordination en 2011 en tant qu'institution nationale des droits de l'homme, il a contribué activement en 2014 à l'élaboration d'amendements à la loi sur le Médiateur visant à renforcer l'efficacité de l'institution, mais aucune de ses propositions n'auraient été prises en compte.

Recommandations

22. Le Comité consultatif exhorte les autorités à assurer le fonctionnement efficace de la CPD en tant que principal organe chargé des questions d'égalité en la dotant d'un secrétariat ayant à sa disposition des ressources humaines et financières suffisantes pour lui permettre de traiter comme il se doit les plaintes relevant de ses compétences conformément à la loi. De plus, tous les efforts nécessaires doivent être entrepris pour garantir pleinement son indépendance, son professionnalisme et l'intégrité de ses membres.

23. Il les invite en outre instamment à apporter un soutien financier et politique suffisant au Médiateur en lui permettant de pourvoir immédiatement les postes vacants, en accordant un budget suffisant pour le fonctionnement efficace du Bureau du Médiateur dans ses différentes activités et en mettant rapidement et pleinement en œuvre ses recommandations. Des modifications devraient en outre être apportées à la loi sur le Médiateur afin de demander l'accréditation en tant qu'institution nationale des droits de l'homme dotée du statut A.

Obstacles persistants à l'égalité effective des personnes appartenant aux minorités nationales

Situation actuelle

24. Le Comité consultatif note avec préoccupation qu'outre les lacunes dans le fonctionnement des mécanismes généraux de protection des droits de l'homme et de lutte contre la discrimination décrits ci-dessus, les structures spécifiques mises à la disposition des personnes appartenant aux minorités nationales pour la protection et la promotion des droits des minorités ne semblent pas non plus fonctionner correctement. Le Secrétariat pour la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid supervise la mise en œuvre des principales dispositions de

²¹ Voir rapport annuel, pages 148 et 149.

l'Accord et de la législation à laquelle il a donné lieu. Outre la promotion des relations et du dialogue interethniques (voir article 6), il gère le recrutement de personnes appartenant aux minorités nationales au sein des services publics afin de garantir leur représentation et leur participation équitables (voir article 15). Selon l'avis de la majorité des représentants des minorités nationales, le Secrétariat de l'Accord-cadre d'Ohrid s'occupe principalement de la promotion des droits de la minorité numériquement la plus importante, c'est-à-dire de la minorité albanaise. C'est particulièrement le cas depuis 2009, date à laquelle l'Agence a été créée en vue d'œuvrer pour les droits des minorités numériquement moins importantes. Le Comité consultatif prend note avec préoccupation des informations selon lesquelles les pratiques de mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid ne prendraient pas en compte l'accès individuel à l'égalité et à l'égalité des chances mais privilégieraient plutôt les considérations politiques. Si la nature interethnique de la coalition gouvernementale a favorisé la stabilité interethnique, il semble que l'accès aux droits des personnes appartenant à la minorité albanaise ainsi que l'exercice de leurs droits dépendent de manière disproportionnée de leur affiliation politique, sans qu'aucun contrôle ne soit exercé sur les moyens déployés pour assurer leur représentation équitable.

25. L'Agence pour l'exercice des droits des communautés fonctionne uniquement comme un organe consultatif du gouvernement, sans avoir autorité pour superviser effectivement la mise en œuvre des droits des minorités. Ses recommandations resteraient souvent sans suite. De plus, elle agit sans budget et reçoit un soutien financier pour ses diverses activités uniquement de la part d'organisations internationales. Le Comité consultatif note dans ce contexte les discussions en cours concernant l'établissement possible d'un ministère qui combinerait les fonctions du Secrétariat pour la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid et celles de l'Agence²². Ce ministère serait doté d'un organe d'inspection et d'un budget séparé pour superviser et faire respecter les dispositions pertinentes conformément aux normes internationales et nationales. Tout en saluant l'idée de créer un organe ayant compétence pour promouvoir la mise en œuvre des droits des minorités, le Comité consultatif note une forte opposition des communautés moins nombreuses qui craignent d'être englobées dans les groupes plus importants sans reconnaissance ni protection adéquates de leurs préoccupations et besoins spécifiques. De fait, il s'inquiète du profond sentiment d'inégalité qu'il observe chez les personnes appartenant à ces communautés, en particulier celles qui ne sont pas expressément mentionnées dans le préambule de la Constitution mais uniquement citées comme « autres ». Il considère ainsi que toute future mesure visant à promouvoir plus efficacement l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales devrait sortir de l'actuelle « catégorisation » des minorités nationales selon leur proportion relative, car cela pourrait être considéré comme impliquant un statut inférieur pour les personnes appartenant aux minorités numériquement moins importantes ou aux minorités actuellement non définies. Au contraire, toute future mesure devrait être guidée par une approche axée sur les droits individuels, qui favorise l'égalité et l'accès effectifs aux droits de toutes les personnes appartenant à toutes les minorités nationales.

26. Par ailleurs, le Comité consultatif est vivement préoccupé par les inégalités persistantes auxquelles sont confrontées les personnes appartenant à la minorité rom (voir aussi les commentaires relatifs aux articles 12, 14 et 15), dont les femmes sont particulièrement

²² Voir aussi l'examen de l'Accord-cadre d'Ohrid concernant la cohésion sociale, page 10, recommandant la fusion de l'Agence avec le Secrétariat de l'Accord pour former un ministère du Système politique et des Relations intercommunautaires. www.eip.org/sites/default/files/OFA%20Review%20on%20Social%20Cohesion.pdf.

touchées du fait de multiples formes de discrimination²³. Il semble y avoir encore beaucoup de Roms sans documents personnels ce qui entrave gravement leur accès aux droits dans les domaines clés de la vie quotidienne. Tout en se réjouissant de l'enregistrement de 2 834 Roms en 2012 grâce à l'action concertée du gouvernement et des organisations non gouvernementales, menée avec le soutien du HCR²⁴, le Comité consultatif constate qu'aucune stratégie globale ne semble avoir été mise sur pied, de manière générale, pour promouvoir l'accès aux documents personnels ou même une déclaration systématique à la naissance par le biais d'une meilleure coopération entre les hôpitaux et les registres locaux, par exemple²⁵. Selon les représentants des minorités, les femmes rencontrent des difficultés particulières pour obtenir des documents, ce qui les empêche aussi souvent de déclarer la naissance de leurs nouveau-nés, étant donné que des tests ADN coûteux continueraient d'être exigés pour prouver les liens de parenté lorsque les certificats de mariage ne peuvent pas être produits²⁶. De ce fait, selon les estimations, près de 1 600 personnes ne disposeraient pas de documents d'identité, dont 400 rien que dans la commune de Šuto Orizari²⁷. L'absence de documents d'identité empêche de nombreux Roms de déclarer leur résidence et d'obtenir des titres de propriété et des documents de régularisation de la propriété (voir article 15), alors que la déclaration d'une résidence est une condition préalable à la délivrance des documents d'identité. Une approche globale est donc nécessaire pour rompre le cycle et permettre aux Roms d'établir leur statut juridique et d'accéder effectivement à leurs droits.

27. De plus, des incidents avérés de profilage ethnique aux frontières extérieures ont principalement concerné des personnes appartenant à la minorité rom²⁸. De nombreuses enquêtes indépendantes soulignent une pratique établie consistant à ne pas autoriser les Roms à quitter le pays, même s'ils disposent de documents de voyage valides. Le ministère de l'Intérieur a confirmé cette pratique au Comité consultatif, indiquant qu'il s'agissait d'une procédure dictée par l'accord de libéralisation des visas de l'UE et basée sur « l'analyse des risques » et le profil établi des « faux demandeurs d'asile »²⁹. Cette pratique continuerait malgré un nombre croissant de décisions de justice qui l'ont condamnée et bien qu'il ait été ordonné au ministère de l'Intérieur d'indemniser les personnes concernées³⁰. Selon des fonctionnaires, les décisions de justice auraient été motivées par le manquement de certains policiers, qui ont depuis été réprimandés, plutôt que par le constat d'une pratique systématique. De plus, la liberté de circulation des personnes appartenant à la minorité rom a

²³ Voir aussi *European Commission Progress Report on the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, novembre 2015, page 59.

²⁴ Voir *EUDO Citizenship Observatory Country Report: Macedonia* (rapport sur la Macédoine de l'Observatoire européen de la citoyenneté EUDO), page 12.

²⁵ Selon les représentants des minorités, les procédures pertinentes sont toujours lourdes et coûteuses, nécessitant la présentation d'un certain nombre de documents ainsi que le versement de frais élevés. Voir fiche thématique du Forum européen des Roms et des Gens du voyage sur la situation des Roms en Macédoine, septembre 2015.

²⁶ Voir aussi les informations fournies dans le troisième rapport étatique, page 31.

²⁷ Au total, quelque 800 personnes sont enregistrées auprès du HCR comme étant non inscrites sur les registres de l'état civil et ne disposant pas de documents d'identité, voir www.unhcr.org/pages/49e48d8f6.html#MCDSK.

²⁸ Le Médiateur adjoint, qui appartient à la minorité albanaise, aurait été victime d'un événement similaire. Voir rapport annuel 2014 du Médiateur, page 12.

²⁹ Voir aussi la déclaration du ministre de l'Intérieur de l'époque du 16 novembre 2011 à l'adresse suivante : www.vlada.mk/node/621?language=en-gb.

³⁰ Voir, entre autres, la décision du tribunal de première instance de Bitola de novembre 2015, dont a fait état le Centre européen des droits des Roms, www.errc.org/article/court-rules-macedonian-police-must-pay-for-racial-profiling-at-the-border/4432.

été gravement restreinte par la confiscation de leurs passeports. La Cour constitutionnelle a statué en juin 2014 que l'invalidation des passeports de citoyens qui ont été renvoyés de force par d'autres pays à la suite d'une modification de la loi sur les documents de voyage en 2014 était inconstitutionnelle³¹.

Recommandations

28. Le Comité consultatif exhorte les autorités à lutter de manière proactive contre les inégalités auxquelles sont confrontées les personnes appartenant aux minorités nationales et à promouvoir leur égalité d'accès aux droits par la création de mécanismes efficaces et dotés de ressources suffisantes pour la mise en œuvre des droits des minorités en tant que partie intégrante des droits de l'homme individuels.

29. Il les invite en outre instamment à s'attaquer de façon prioritaire à la situation des personnes sans papiers, en particulier les Roms, en élaborant et en mettant en œuvre une stratégie globale visant à promouvoir l'accès à des documents d'identité et la déclaration systématique et inconditionnelle de tous les nouveau-nés.

30. Il convient par ailleurs de mettre fin immédiatement aux pratiques de profilage ethnique et autres moyens de discrimination fondée sur l'appartenance ethnique et d'exécuter sans tarder les décisions de justice pertinentes.

Mesures en faveur de l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales

Situation actuelle

31. Le Comité consultatif regrette que la loi antidiscrimination ne mentionne pas expressément une obligation de promouvoir l'égalité, ainsi que recommandé dans la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI. Les mesures positives en faveur d'une communauté particulière ou d'un groupe marginalisé, visant à éliminer ou à réduire une inégalité de fait, sont toutefois explicitement mentionnées à l'article 13 de la loi et elles ne doivent pas être jugées discriminatoires. La plupart des mesures qui ont été mises en place, telles que les dispositions qui ont découlé de l'Accord-cadre d'Ohrid et les mécanismes pour les communautés qui constituent moins de 20 % de la population, ont pour but de remédier aux inégalités structurelles liées à l'origine ethnique. Malgré l'attention accordée à l'appartenance ethnique et à la proportion relative des différents groupes afin d'identifier le niveau de droits correspondant, aucun système global n'a été établi pour collecter et analyser les données sur l'égalité qui pourraient servir de base à des mesures positives. Compte tenu du fait que le dernier recensement date de 2002 et que la plupart des groupes remettent en cause la fiabilité des données qu'il a fournies (voir article 3), le Comité consultatif considère que d'autres moyens devraient être développés pour obtenir des informations valides et ventilées, conformément au droit à la libre identification et dans le respect des normes de protection des données à caractère personnel, sur les effectifs des différents groupes de la société et leur situation relative à l'exercice des droits. Il a toujours encouragé les Etats à ne pas se limiter aux recensements de population mais à diversifier leurs sources d'information (enquêtes institutionnelles et informelles sur les ménages ou les écoles, études indépendantes, etc.)³². Il convient de compléter les données quantitatives par des études qualitatives sociologiques et

³¹ Voir la décision de la Cour constitutionnelle de la République de Macédoine n° 189/2012-0-0 du 25 juin 2014.

³² Voir aussi commentaire n° 3 du Comité consultatif, paragraphe 19.

autres lorsque les statistiques existantes diffèrent des estimations établies par les représentants des minorités.

32. Le ministère du Travail et de la Politique sociale a adopté une nouvelle Stratégie pour l'intégration des Roms axée sur l'éducation, le logement, la santé, l'emploi et la culture, à la suite d'un processus de consultation auquel ont été associés des représentants de la minorité et plusieurs organisations de la société civile concernées. Malheureusement, la plupart de leurs commentaires et propositions, notamment sur les questions liées à l'éducation, n'auraient pas été pris en compte. Il semble en outre que les résultats d'un examen de la mise en œuvre des plans d'action relatifs à l'éducation, à l'emploi, à la santé et aux logements n'aient pas été pris en considération dans la nouvelle stratégie. Le Comité consultatif note avec préoccupation qu'aucun plan global est à jour incluant des objectifs et des mesures concrets n'a encore été adopté, ni aucun budget spécifique alloué à cette fin. Selon les représentants des minorités, les mesures prises afin de promouvoir l'intégration des Roms ont été soutenues principalement par des fonds étrangers, dans le cadre de projets précis. L'efficacité des mesures prises, par exemple dans le domaine de l'éducation, a été mise en doute à plusieurs reprises du fait de l'absence de données de référence globales et ventilées, en particulier concernant la communauté rom³³. Le Comité consultatif note avec intérêt dans ce contexte l'exercice de « cartographie » entrepris en janvier 2016 afin d'obtenir des données fiables sur le nombre de Roms et leur situation en matière d'accès aux droits dans dix communes où ils résident en nombre substantiel. Il espère que cet exercice et toutes suites qui lui seront données seront menés en concertation étroite avec les représentants des Roms et dans le plein respect du droit à la libre identification.

Recommandations

33. Le Comité consultatif demande aux autorités d'engager activement des consultations avec les représentants des minorités nationales concernant les moyens et la méthodologie appropriés pour collecter des données qualitatives et quantitatives en matière d'égalité sur la taille de leurs communautés et l'exercice des droits des personnes appartenant à ces communautés, afin de disposer de données globales et fiables qui puissent servir de base à l'élaboration de mesures de promotion de l'égalité plus efficaces.

34. Les représentants roms devraient être effectivement consultés et associés à toutes les discussions et processus décisionnels concernant l'ensemble des stratégies et des plans d'actions visant à améliorer leur inclusion socio-économique.

35. Un plan d'action, prévoyant des mesures concrètes et assorti d'un budget adéquat, visant à mettre en œuvre la Stratégie pour l'intégration des Roms 2015-2020 doit être en outre adopté pour combler le vide laissé par l'expiration, en 2011, des plans d'action antérieurs.

³³ Voir fiche thématique du Forum européen des Roms et des Gens du voyage sur la situation des Roms en Macédoine, pages 13 et 14.

Article 5 de la Convention-cadre

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

Situation actuelle

36. Le Comité consultatif note avec préoccupation l'absence manifeste de mesures globales visant à promouvoir le respect de la diversité par le biais d'une politique culturelle ouverte qui mette en valeur l'histoire multiculturelle du pays. Le vaste processus d'édification de la nation clairement mené par le biais des projets « Skopje 2014 » semble, pour l'essentiel, reconnaître une seule identité ethnoculturelle. Des fonds abondants continuent d'être alloués à la construction de monuments dans le centre de la ville qui célèbrent la culture et l'histoire dominantes³⁴, tandis que les principaux symboles et caractéristiques de la culture albanaise sont représentés séparément, dans une autre partie de la ville. La politique culturelle semble donc refléter les divisions majeures de la société plutôt que donner un espace suffisant à la diversité qui existe depuis des siècles à Skopje et au-delà. Le Comité consultatif observe avec regret que cela contribue à un sentiment croissant d'éloignement entre les deux groupes les plus importants numériquement, comme en témoignent des projets culturels parallèles et indépendants qui se déroulent fréquemment à distance les uns des autres. Il note en outre que le manque de valorisation du rôle des groupes numériquement moins importants dans la formation d'une culture nationale riche et diverse empêche le développement d'un sentiment d'identité civique partagé par l'ensemble des citoyens, qui pourrait unifier le pays et encourager les représentants des minorités moins nombreuses à développer leurs cultures et leurs traditions spécifiques comme des éléments indispensables et appréciés d'une société diverse (voir aussi article 6). Le Comité consultatif note avec préoccupation que, de ce fait, la peur de l'assimilation est courante chez les représentants de ces groupes. Ils regrettent en particulier que l'Agence pour l'exercice des droits des communautés n'ait pas les fonds ou la compétence pour soutenir financièrement des projets visant à la préservation de leurs cultures. Si, selon les informations communiquées, le Secrétariat pour la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid a soutenu 140 projets culturels d'associations et de fondations visant à organiser différentes activités en faveur de la préservation des cultures des communautés non majoritaires et la cohabitation interethnique entre 2011 et 2014 (voir article 6), seuls neuf projets représentaient des associations et des communautés qui constituent moins de 20 % de la population³⁵.

37. Différentes formes d'assistance continuent d'être fournies aux associations des minorités nationales au niveau local et central. Il n'existe toutefois pas de procédure ni de fonds spécial visant à garantir que les communautés non majoritaires puissent préserver leurs identités et leurs cultures spécifiques. De manière générale, toutes les demandes de financement de projets culturels présentées au ministère de la Culture sont soumises à la même procédure et aux mêmes critères. Le Comité consultatif a été informé qu'une liste de

³⁴ Selon des études indépendantes, le coût des projets en cours est passé de 80 millions d'euros initialement annoncés à 560 millions d'euros. Voir www.balkaninsight.com/en/article/true-cost-of-skopje-2014-revealed.

³⁵ Voir *Shadow Report on the realization of the rights of smaller communities according to the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the communities' associations that take part in the Participatory Forum* (Rapport parallèle sur l'exercice effectif par les communautés peu nombreuses des droits prévus par la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales, établi par les associations des communautés membres du Forum participatif), publié par l'Agence pour l'exercice des droits des communautés, novembre 2015, page 12, www.aopz.gov.mk/en/shadow-report-participatory-forum-november-2015/.

« critères techniques » devait être remplie par tous les demandeurs, quelle que soit la taille de l'association candidate ou du projet, sans tenir compte du fait que les projets non commercialement viables sont entièrement tributaires d'un soutien externe, ni de leur contribution spécifique au patrimoine culturel pluraliste du pays³⁶. Selon les représentants des communautés minoritaires, le fait que leurs demandes sont évaluées selon les mêmes conditions que tous les autres projets culturels exclut de fait beaucoup d'entre elles. Par exemple, une demande de publication d'un petit dictionnaire de croate n'aurait pas abouti car les demandeurs ne disposaient pas d'un revenu annuel régulier avec un chiffre d'affaires suffisamment important et n'étaient pas en mesure de prouver que des employés à plein temps et des locaux officiels seraient affectés au projet.

38. Une Direction spéciale pour l'affirmation et la promotion des cultures des membres des communautés a été établie au sein du ministère de la Culture. Elle est chargée d'assister les représentants des communautés qui constituent moins de 20 % de la population dans leurs demandes de financement culturel. Toutefois, le résultat précis de ces efforts n'apparaît pas clairement et aucune information n'a pu être communiquée au Comité consultatif concernant le nombre réel de demandes traitées ou le montant des fonds alloués à des projets grâce à l'intervention de la Direction. Le Comité consultatif note avec préoccupation que celle-ci n'est pas dotée d'un budget spécifique pour soutenir les minorités numériquement moins importantes et ne semble pas avoir son mot à dire dans l'élaboration des critères appliqués à la sélection des projets. Du fait de cette absence de dispositif effectivement accessible et de processus de décision transparents pour l'attribution des fonds, il est difficile pour les communautés minoritaires de planifier et de se mobiliser sur le long terme, ce qui est cependant nécessaire en particulier pour les groupes numériquement moins importants afin de promouvoir leur identité culturelle de manière durable et globale. Les représentants des communautés très peu nombreuses, y compris les communautés polonaise ou arménienne, regrettent en particulier l'absence de locaux où ils pourraient se réunir et organiser des manifestations culturelles, par exemple une Maison des cultures que pourraient utiliser tous les représentants des communautés numériquement moins importantes.

39. Le Comité consultatif constate en outre que même les communautés qui ont bénéficié d'un financement ont fait savoir que les montants alloués avaient baissé au fil des ans et étaient largement insuffisants pour maintenir leurs activités culturelles en pratique³⁷. De plus, il semble que les représentants d'un certain nombre de minorités nationales n'aient pas connaissance des différentes possibilités de financement disponibles pour les activités culturelles, puisque les informations sur les procédures de demande, les conditions exigibles et les processus de décision au niveau local et central ne sont ni facilement accessibles ni disponibles dans les langues minoritaires. Le Comité consultatif note que les marchés publics concernant les projets culturels sur le site internet du ministère de la Culture sont uniquement publiés en macédonien, ce qui serait contraire à la loi relative à l'utilisation des langues (voir article 10). Les appels publics à projets culturels sont aussi publiés dans deux quotidiens, l'un en macédonien (*Utrinski vesnik*) et l'autre en albanais (*Koxa*). Aucun effort supplémentaire ne semble avoir été entrepris pour encourager les représentants des minorités numériquement moins importantes à demander un financement.

³⁶ Le Comité consultatif a été informé par le ministère de la Culture que la qualité des projets soumis était évaluée selon des critères tels que la taille de l'association culturelle, le nombre des soirées de concert organisées à l'étranger, le montant des prix et récompenses reçus, ou l'authenticité des costumes.

³⁷ Les représentants de la minorité serbe, par exemple, bénéficieraient de 2 000 à 2 500 euros par an.

Recommandations

40. Le Comité consultatif demande aux autorités de mettre en œuvre, en coopération avec les représentants des minorités culturelles, une politique culturelle inclusive visant à protéger et à promouvoir la diversité en tant que partie intégrante et précieuse du patrimoine culturel national.

41. Il les exhorte en outre à établir un mécanisme efficace et transparent pour l'attribution des aides à la préservation et au développement des cultures minoritaires qui soit conçu de manière à répondre aux besoins de l'ensemble des communautés minoritaires nationales, y compris les communautés numériquement moins importantes et les « autres » communautés, et doté d'un budget suffisant. Des efforts doivent être déployés pour associer les représentants des minorités aux processus décisionnels, qui doivent être basés sur des critères de sélection appropriés.

Article 6 de la Convention-cadre

Promotion du dialogue interethnique et de la tolérance

Situation actuelle

42. Le Comité consultatif salue la mobilisation et le professionnalisme d'un réseau d'organisations de la société civile engagées dans la promotion du dialogue et du respect interethniques, ainsi que les nombreuses initiatives non gouvernementales visant à rassembler les représentants des différents groupes dans plusieurs sphères de la vie publique, y compris l'éducation, afin de favoriser un climat de solidarité et de confiance. Il note toutefois avec une vive préoccupation que, malgré ces efforts, la vie publique continue d'être dominée par un sentiment prononcé de ségrégation entre les deux principaux groupes ethniques, qui prédomine dans un nombre croissant d'institutions publiques, d'espaces urbains et d'établissements scolaires (voir article 12). Si les incidents interethniques graves ont pu être évités ces dernières années, le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par la crainte, largement partagée par ses interlocuteurs, que de nouvelles explosions de violence interethnique ne surviennent du fait de provocations ou de manipulations avant les élections de juin 2016, qui auraient pour objectif de détourner l'attention du public de la crise politique actuelle³⁸.

43. La mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid semble donc jusqu'à présent entraîner le développement de structures parallèles qui sont indépendantes les unes des autres et n'interagissent guère. L'objectif louable de parvenir à une représentation équitable dans les services publics aurait mené à la constitution d'un groupe formé principalement de représentants de la minorité albanaise qui, lorsqu'ils ont effectivement un poste, sont souvent

³⁸ La publication à grande échelle de communications interceptées de manière illégale depuis février 2015 a révélé des problèmes systémiques relatifs à l'état de droit et des atteintes majeures aux droits fondamentaux, y compris de sérieux incidents de corruption politique à différents niveaux et sous de multiples formes, une ingérence dans les affaires judiciaires, des restrictions de la liberté des médias, des irrégularités électorales et une inaction de la part des organes de surveillance. Voir *The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015* (L'ex-République yougoslave de Macédoine : recommandations du groupe d'experts de haut niveau sur les problèmes systémiques relatifs à l'état de droit concernant les communications interceptées révélées au printemps 2015), Bruxelles, 8 juin 2015.

affectés dans des bâtiments ou des ailes ministériels séparés, sans réelles attributions ou compétences (voir article 15). Selon les interlocuteurs nationaux et internationaux du Comité consultatif, il n'y a pas eu de groupes de travail conjoints, de conférences de presse ni d'action gouvernementale commune depuis quasiment une décennie qui pourraient montrer au public les valeurs de la coopération interculturelle ou témoigner d'un engagement ferme du gouvernement en faveur de bonnes relations interethniques et de la confiance entre les communautés. Au niveau local, les commissions chargées des relations intercommunautaires prévues dans le cadre de l'Accord-cadre d'Ohrid afin de promouvoir le dialogue et la confiance interethniques semblent ne pas fonctionner correctement (voir article 15). Le Comité est en outre particulièrement préoccupé par la disparition du bilinguisme, en particulier chez les jeunes, du fait de la profonde division de la société, qui compromet durablement les efforts en faveur du dialogue interethnique et d'une collaboration efficace (voir articles 10 et 14). Dans un environnement de fort nationalisme ethnique, les jeunes en particulier se verraient de plus en plus comme des représentants de groupes ethniques plutôt que comme des membres d'une société diverse et unie³⁹.

44. Le Comité consultatif salue dans ce contexte l'évaluation en cours du rôle de l'Accord-cadre d'Ohrid dans le renforcement de la cohésion sociale. Le Secrétariat pour la mise en œuvre de l'accord, avec le soutien de l'OSCE et de l'Institut européen pour la paix, a entrepris un processus d'examen axé sur six domaines thématiques : la lutte contre la discrimination, la décentralisation, l'éducation, la représentation équitable, l'utilisation des langues et la situation des communautés numériquement moins importantes. Six groupes de travail composés de représentants des ministères concernés et d'autres institutions gouvernementales ont préparé des analyses et des recommandations d'action qui ont été présentées au gouvernement en février 2016 et sont en attente d'adoption⁴⁰. Le Comité consultatif note les espoirs placés par les représentants de la société civile et des minorités dans les résultats de ce processus d'examen qui entend amorcer une nouvelle approche tendant à former une société intégrée fondée sur l'état de droit et le respect des droits de l'homme individuels. Cela devrait faire partie du programme du nouveau gouvernement, conformément aux priorités de la réforme relative à l'UE.

Recommandations

45. Le Comité consultatif exhorte les autorités à montrer leur engagement envers la formation d'une société intégrée fondée sur le respect et la confiance entre les différentes communautés, en donnant la priorité à des activités conjointes telles que des conférences de presse et des déclarations publiques et en cessant d'élaborer des politiques fondées sur le nationalisme ethnique.

46. Il leur demande en outre de soutenir de manière proactive le processus d'examen de l'Accord-cadre d'Ohrid et de promouvoir la mise en œuvre effective de l'Accord en vue d'une coopération et d'une stabilité interethniques durables par l'établissement de plateformes de dialogue opérationnelles au niveau local et central.

³⁹ Une étude récente menée chez des jeunes de 13 à 17 ans par l'université de Skopje a révélé que l'appartenance ethnique était considérée comme le marqueur d'identité le plus important, avant la nationalité.

⁴⁰ Voir l'examen de l'Accord-cadre d'Ohrid concernant la cohésion sociale à l'adresse suivante : www.eip.org/sites/default/files/OFA%20Review%20on%20Social%20Cohesion.pdf.

Protection contre les infractions motivées par la haine

Situation actuelle

47. A la suite de sa modification en février 2014, le Code pénal contient plusieurs dispositions qui érigent en infractions les actes motivés par la haine et le discours de haine et prévoient que la motivation raciste peut être considérée comme une circonstance aggravante pour toute infraction. Un groupe de travail sur les infractions motivées par la haine a été créé par le ministère de la Justice en 2014. Le Comité consultatif est toutefois préoccupé par l'observation unanime des représentants de la société civile et des minorités selon laquelle les dispositions existantes ne sont pas suffisamment connues ni utilisées par les forces de l'ordre et les autorités de poursuite concernées. Malgré une augmentation générale des incidents à motivation raciale et des infractions motivées par la haine, le parquet s'est abstenu d'agir dans plusieurs cas avérés⁴¹. Si les autorités n'établissent pas de statistiques sur les infractions motivées par la haine⁴², une enquête indépendante menée en 2013 a montré que seulement 14 affaires avaient été enregistrées par les tribunaux dans tout le pays en trois ans ; la majorité des auteurs ont bénéficié d'une libération avec mise à l'épreuve et la peine maximale prononcée a été de cinq mois d'emprisonnement⁴³. Selon les représentants de la société civile, les infractions motivées par la haine sont encore souvent enregistrées comme « violence » ou « hooliganisme », minimisant une situation qui pose de plus en plus problème. Il y aurait une augmentation des incidents à motivation raciale et des appels à l'affrontement interethnique lors de manifestations sportives, face à laquelle les autorités ne prendraient guère, voire pas de mesures⁴⁴. Le Comité consultatif exprime sa vive préoccupation concernant cette situation car l'absence d'enquêtes de police effectives et de poursuites peut nourrir un climat d'impunité propre à encourager la violence à motivation raciale. Il n'est pas surprenant dans ce contexte que, selon les représentants des minorités, les voies de recours disponibles contre les infractions motivées par la haine soient peu connues des membres de leurs communautés et ne leur inspirent pas confiance. Les personnes touchées craindraient la police, la considérant comme une source potentielle de survictimisation, et n'auraient pas confiance en sa capacité à leur fournir une aide ni en sa volonté de le faire.

48. Le Comité consultatif est en outre vivement préoccupé par les rapports récurrents, depuis le troisième cycle de suivi, de brutalité policière et de recours excessif à la force en particulier à l'encontre des Roms, y compris les femmes et les enfants⁴⁵. Bien que des

⁴¹ En 2015, le Procureur général aurait pour la première fois engagé des poursuites pour enquêter sur les déclarations assimilées à un discours de haine d'un journaliste populaire sur la chaîne de télévision privée *Kanal 5*. Il est également encourageant qu'en février 2015, la CPD ait appelé les partis politiques, les médias et les institutions publiques à s'abstenir d'inciter à la haine fondée sur l'appartenance ethnique.

⁴² Voir Observations clés de *OSCE-ODIHR Hate Crime Reporting on the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, <http://hatecrime.osce.org/former-yugoslav-republic-macedonia>.

⁴³ La plupart des infractions motivées par la haine et des incidents violents surviendraient entre des jeunes macédoniens et albanais ; les infractions les plus courantes seraient les coups et blessures, y compris l'utilisation d'armes illégales, les menaces et les incendies criminels. Des incidents contre les Roms sont également signalés, notamment l'attaque qui a eu lieu en novembre 2015 à Kriva Palanka, où près de 3 000 personnes se sont rassemblées pour protester contre la construction d'une mosquée et ont démoli un bâtiment religieux fréquenté principalement par les Roms. L'enquête serait toujours en cours.

⁴⁴ Les articles 13 et 14 de la loi sur la prévention de la violence et les comportements inappropriés lors de compétitions sportives érigent certains de ces actes en délits, mais seraient très rarement appliqués. Voir l'analyse de la situation relative au discours de haine dans la République de Macédoine du Comité Helsinki, page 81.

⁴⁵ Voir pour plus de détails, entre autres, les Observations écrites du Centre européen des droits des Roms concernant la Macédoine, pour examen par le Comité des Nations Unies contre la torture lors de sa 54^e session

formations aient été dispensées aux policiers afin de les sensibiliser aux normes de droits de l'homme et aux obligations qui en découlent lors de l'exercice du pouvoir de police⁴⁶, des comportements abusifs continueraient d'être observés lors de contrôles aléatoires dans la rue, au cours de descentes de police, ainsi que dans les commissariats où les Roms sont persécutés lorsqu'ils tentent de faire constater une infraction pénale dont ils ont été victimes⁴⁷. En 2013, 18 plaintes ont été déposées auprès du Bureau du Médiateur concernant des mauvais traitements ou un recours excessif à la force par la police, tandis que le Service du contrôle interne et des normes professionnelles du ministère de l'Intérieur a enregistré 57 plaintes pour recours excessif à la force par la police (contre 73 en 2012). Toutefois, des poursuites pénales ont été engagées à l'encontre d'un seul policier, ce qui soulève des préoccupations sérieuses au sujet de l'impunité persistante des agissements des forces de sécurité⁴⁸. Le Comité consultatif réitère sa profonde préoccupation concernant l'absence d'un contrôle totalement indépendant des agissements des forces de l'ordre visant à garantir que les policiers sont pleinement responsables de la conduite d'enquêtes effectives et systématiques sur toutes les infractions motivées par la haine, y compris les mauvais traitements et le recours excessif à la force de la part de policiers.

49. De même, selon les informations communiquées, les incidents de discours de haine auraient sensiblement augmenté ces dernières années⁴⁹. Le Comité consultatif s'inquiète vivement de l'utilisation régulière de propos haineux à motivation politique et ethnique dans les cercles politiques, y compris par de hauts responsables politiques du gouvernement⁵⁰. Compte tenu des relations étroites entre les principaux partis politiques et les médias, ces points de vue sont largement diffusés sans aucune critique à travers le pays dans les médias audiovisuels et électroniques, répandant ainsi des stéréotypes négatifs et renforçant les tensions interethniques⁵¹. Des efforts ont bien été faits pour développer l'autorégulation et la formation, notamment par le biais des organisations de la société civile pertinentes, et pour créer des organes de surveillance indépendants, mais ils n'ont guère permis, jusqu'à présent, de faire reculer le phénomène. L'Agence des services de médias audio et audiovisuels, qui succède au Conseil de la radiodiffusion, est chargée de surveiller les contenus médiatiques qui pourraient inciter à la haine. Pourtant, elle n'est pas considérée par la société civile comme un

(du 20 avril au 15 mai 2015) et la fiche thématique du Forum européen des Roms et des Gens du voyage sur la situation des Roms en Macédoine, septembre 2015.

⁴⁶ Voir rapport étatique, page 6.

⁴⁷ Les allégations de mauvais traitements systématiques des Roms concernent particulièrement l'unité de police de première intervention Alpha.

⁴⁸ Voir aussi *European Commission Progress Report on the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, octobre 2014, page 45, à l'adresse suivante :

www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf.

⁴⁹ Pour une vue d'ensemble, voir l'analyse de la situation relative au discours de haine dans la République de Macédoine du Comité Helsinki, août 2015. Voir aussi le bulletin de l'Observatoire des médias de l'Europe du Sud-Est du 13 mai 2014.

⁵⁰ Les représentants de la société civile et les personnes en désaccord avec le gouvernement, par exemple, sont publiquement insultés et affublés de qualificatifs désobligeants.

Voir www.balkaninsight.com/en/article/opposition-challenges-pm-s-patriotic-image.

⁵¹ Le contrôle indirect du gouvernement sur les médias, notamment par le biais d'une dépendance financière, et les préjugés des principaux médias envers un parti au pouvoir ont été largement rapportés, entre autres, dans les Recommandations du groupe d'experts de haut niveau sur les questions d'état de droit systémiques relatives aux communications interceptées révélées au printemps 2015, page 17, qui mentionne une crise des médias et le fait que le pays a chuté au 123^e rang mondial selon le Classement 2014 de la liberté de la presse de Reporters sans frontières, page 19.

organe indépendant et elle se serait jusqu'à présent abstenue de prendre des sanctions, leur préférant des « avertissements informels » aux résultats incertains⁵². De plus, un Conseil d'éthique des médias a été établi en décembre 2013. Sa commission d'examen des plaintes, qui est en partie composée de représentants des citoyens, a pris certaines mesures en 2015 afin de faire appliquer le Code de déontologie des journalistes de Macédoine⁵³. Le Comité consultatif souligne l'importance des organes d'autorégulation, tels que l'Association des journalistes et le Conseil d'éthique des médias, qui ont pour rôle de promouvoir, au moyen de leurs propres codes de conduite, un journalisme éthique et le respect de la diversité, dans le plein respect du principe de liberté des médias. A cette fin, il est indispensable de sensibiliser tous les journalistes et les professionnels des médias aux normes éthiques afin de renforcer leur professionnalisme et de veiller à ce que la stigmatisation de certains groupes de la société et la diffusion d'un discours de haine ne soient pas considérées comme un comportement normal et acceptable des citoyens.

Recommandations

50. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que les voies de recours disponibles contre la violence et le discours de haine motivés par l'appartenance ethnique puissent être exercées dans la pratique et à ce que les membres des forces de l'ordre et du parquet soient suffisamment formés pour mener des enquêtes efficaces et rapides et appliquer des sanctions dans toutes les affaires pertinentes. Les journalistes et les professionnels des médias doivent en outre être formés pour garantir le respect des normes éthiques et la prévention de la propagation du discours de haine.

51. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à mettre en place un mécanisme de contrôle efficace et pleinement indépendant afin que le respect des normes professionnelles par les policiers et autres agents des forces de l'ordre fasse l'objet d'un suivi effectif et que toutes les violations alléguées donnent lieu à des enquêtes efficaces et à des sanctions appropriées. Davantage d'efforts doivent être entrepris pour informer le public sur les voies de recours disponibles en cas de comportement répréhensible, afin de rétablir la confiance dans la police, en particulier au sein de la communauté rom.

Article 8 de la Convention-cadre

Droit de manifester ses convictions et de créer des organisations religieuses

Situation actuelle

52. Les personnes appartenant aux minorités nationales continuent de rencontrer des difficultés pour exercer leur droit de manifester leur religion et de s'enregistrer officiellement

⁵² Les propos haineux formulés à l'encontre des personnes appartenant à la minorité ethnique albanaise dans une émission télévisée en direct en février 2014 n'auraient guère provoqué de réaction de la part de l'Agence. Voir www.balkaninsight.com/en/article/macedonian-editor-accused-of-ethnic-hate-speech. Des préoccupations quant à son indépendance ont été soulevées dans un certain nombre de rapports. Voir, par exemple, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia Early Parliamentary Elections 24 April 2016 OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report* (rapport de la mission d'évaluation des besoins de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives anticipées de l'ex-République yougoslave de Macédoine du 24 avril 2016), 27 novembre 2015, page 2.

⁵³ Voir, entre autres, la décision du Conseil d'éthique des médias de Macédoine du 23 mars 2015 concernant les propos haineux formulés à plusieurs reprises sur la chaîne de télévision *Sitel* en marge d'un événement du Mouvement civil de défense de la Macédoine le 26 février 2015, auxquels le journaliste responsable n'a pas réagi rapidement.

conformément à la loi de 2007 sur le statut juridique d'une Eglise, d'une communauté religieuse et d'un groupe religieux. Les adeptes des petites organisations religieuses continuent de signaler qu'ils sont traités de manière défavorable par le gouvernement et confrontés à des obstacles bureaucratiques lorsqu'ils demandent des permis de construire pour leurs lieux de culte⁵⁴. La communauté bektachi de Tetovo tente depuis novembre 2010 de se déclarer en tant que « communauté religieuse bektachi de la République de Macédoine »⁵⁵. Ses multiples recours déposés auprès des juridictions internes ont tous été rejetés. La Cour constitutionnelle a statué en novembre 2012 que la communauté n'avait pas fait l'objet de discrimination étant donné qu'elle pouvait, bien qu'elle ne soit pas officiellement enregistrée en vertu de la loi de 2007, organiser des cérémonies conformément à la religion islamique et sans subir de pression⁵⁶. Elle a par ailleurs considéré que l'absence d'enregistrement était un moyen légitime d'éviter la confusion du public et celle des croyants, dont les droits seraient lésés si on leur donnait l'impression que les adeptes d'une même religion peuvent être séparés en entités ou communautés distinctes. Une requête déposée auprès de la Cour européenne des droits de l'homme contre cette décision de rejet reste pendante⁵⁷. Le Comité consultatif croit comprendre que la communauté soufie bektachi considère que sa doctrine spirituelle est sensiblement différente de celle de la communauté islamique de Macédoine. Il note en outre avec préoccupation que la communauté n'a pas accès à son principal lieu de culte, l'Arabati Baba Teke à Tetovo, depuis que des membres armés de la communauté islamique de Macédoine ont envahi la propriété en 2002 pour la convertir en mosquée. Du fait de son incapacité à s'enregistrer en tant qu'organisation religieuse officielle, la communauté bektachi n'a pas été en mesure de reprendre possession de ses biens.

53. Le Comité consultatif note en outre que les tentatives répétées de l'Archidiocèse orthodoxe d'Ohrid pour s'enregistrer en tant que groupe religieux séparé ont aussi été rejetées par les tribunaux nationaux, qui ont observé qu'il n'existait aucune différence notable entre son nom et ses symboles et ceux de l'Eglise orthodoxe macédonienne⁵⁸. L'enregistrement de quatre autres groupes religieux orthodoxes aurait de la même façon été rejeté en 2014, sur la base d'une interprétation restrictive de la loi de 2007 et de l'argumentation selon laquelle les noms et les doctrines des organisations religieuses qui souhaitent être enregistrées doivent être différents de ceux des organisations qui existent déjà. Le Comité consultatif renvoie dans ce contexte à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle les Etats ne doivent pas tenter d'imposer l'unité au sein d'une religion⁵⁹.

⁵⁴ Voir, entre autres, *Macedonia 2014, International Religious Freedom Report* (Macédoine 2014 : rapport international sur la liberté religieuse).

⁵⁵ D'après une lettre de la Commission nationale religieuse du 13 juin 2002, la communauté bektachi a été enregistrée en juin 2000 conformément à la loi de 1997 sur les communautés et les groupes religieux, avec son siège à l'Arabati Baba à Tetovo. Le leader de la communauté a été autorisé en février 2007 à organiser des cérémonies et des rituels religieux dans ses locaux officiels. Une demande introduite en 2009 en vue d'établir le maintien du statut juridique octroyé en 2000 à la communauté a été rejetée en première et deuxième instances.

⁵⁶ Décision de la Cour constitutionnelle de la République de Macédoine n° 24/2012-0-0 du 20 novembre 2012.

⁵⁷ Voir requête n° 48044/10 *Bektashi Community et autres c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, communiquée le 25 août 2014.

⁵⁸ Voir aussi requête n° 3532/07 *Archidiocèse orthodoxe d'Ohrid c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, affaire communiquée le 22 février 2013. L'archevêque d'Ohrid autoproclamé a été condamné pour blanchiment d'argent dans ce qui est considéré par certains comme un procès politique. Il purge actuellement une peine de trois ans de prison.

⁵⁹ Voir requête n° 38178/97 *Serif c. Grèce* du 14 décembre 1999.

Recommandation

54. Le Comité consultatif demande aux autorités de faciliter l'enregistrement des organisations religieuses en concertation avec les représentants des communautés concernées afin que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent effectivement exercer leur droit de manifester leurs convictions dans des lieux de culte adaptés et soient en mesure de reprendre possession de leurs biens.

Article 9 de la Convention-cadre

Accès aux médias radiodiffusés et à la presse

Situation actuelle

55. De manière générale, le paysage médiatique continue de se diviser selon des critères ethniques et linguistiques. La première chaîne de télévision du radiodiffuseur public propose des émissions uniquement en macédonien, sans mentionner les minorités nationales ou leurs sujets de préoccupation ou d'intérêt. La deuxième chaîne pour sa part diffuse entièrement en albanais, à l'exception de quatre heures par jour en turc et 30 minutes trois fois par semaine en romani, en serbe et en valaque. Les efforts déployés par les représentants de la minorité bosniaque pour avoir accès à des émissions dans leur langue et pour leur communauté n'ont pas porté leurs fruits. La deuxième chaîne est destinée aux minorités nationales, et diffuse presque exclusivement des informations qui les concernent, sans mentionner les développements politiques plus généraux et les sujets préoccupant l'ensemble des citoyens. Selon les représentants des minorités, elle propose principalement des informations et de la musique, et les émissions dans les langues des minorités numériquement moins importantes sont souvent présentées pendant des créneaux horaires peu commodes. De ce fait, les émissions dans les langues des minorités n'attirent généralement pas les téléspectateurs qui les considèrent comme étant de faible qualité, tant sur le plan technique que professionnel. Les journalistes sont souvent insuffisamment formés, ne disposent que de deux caméras qu'ils partagent et travaillent avec un budget très limité qui ne leur permet pas de couvrir plusieurs sujets à l'échelle du pays en même temps. Les représentants des minorités indiquent que la plupart des membres de leurs communautés ne s'intéressent pas aux informations nationales mais se sont plutôt tournés vers les médias étrangers facilement accessibles pour les informations et le divertissement. En ce qui concerne le romani, le Comité consultatif salue l'existence de chaînes de télévision et de radio locales et régionales privées qui présentent des informations et des émissions locales et auraient une audience régulière.

56. Les personnes appartenant aux autres communautés numériquement moins importantes telles que les communautés arménienne, monténégrine ou polonaise, n'ont pas accès à des médias dans leurs langues. Elles sont préoccupées en particulier par l'absence totale de référence à leur existence dans la sphère publique et cherchent à obtenir un programme télévisuel qui pourrait éventuellement combiner des informations sur plusieurs communautés afin de sensibiliser la population à leur présence historique dans le pays. Le Comité consultatif est en effet préoccupé par le manque d'efforts cohérents entrepris pour diffuser un contenu interculturel ou promouvoir des espaces médiatiques communs qui pourraient être utilisés par tous les groupes. De plus, il a été informé que le radiodiffuseur public peut, selon la langue utilisée, présenter des interprétations et des perceptions relativement différentes d'une même réalité, renforçant ainsi les divisions qui existent au sein

de la société au lieu de contribuer à établir un climat de confiance et de coopération interethniques (voir aussi commentaires relatifs à l'article 6). Il faut se féliciter, dans ce contexte, que la troisième chaîne publique diffuse toujours des informations à la fois en macédonien et en albanais, principalement axées sur les activités et les débats au Parlement. Malheureusement, cet effort semble être le seul entrepris en faveur du bilinguisme dans les médias, qui pourrait contribuer efficacement au développement de publics multinationaux et linguistiquement variés.

57. Le Comité consultatif regrette en outre qu'aucun soutien ni subvention ne soit accessible aux petits médias qui utilisent les langues des minorités et/ou reflètent leurs positions ; ces médias sont désavantagés car, du fait de leur taille, ils ont du mal à être rentables ou à soutenir la concurrence des périodiques généraux à grand tirage. De ce fait, ils n'ont d'autres choix que de demander des aides au titre des projets culturels au ministère de la Culture où, en raison de nouveau de leur petite taille, ils ont peu de chances d'en obtenir (voir article 5), ou de chercher un soutien international auprès des ambassades des pays voisins ou autres. De plus, selon les représentants des minorités, la fermeture de canaux médiatiques critiques par rapport au gouvernement a alimenté une tendance croissante à l'autocensure et a découragé les groupes numériquement moins importants ou ceux qui ont des opinions politiques différentes de jouer un rôle actif dans les médias, y compris les médias sociaux⁶⁰. Le Comité consultatif réaffirme le rôle important des médias indépendants et communautaires pour contribuer à un environnement pluraliste et ouvert à société diverse, qui concourt effectivement à la formation d'un électorat informé.

Recommandations

58. Le Comité consultatif demande aux autorités d'élargir leur soutien à la presse écrite et aux radiodiffuseurs en langues minoritaires, y compris en garantissant un budget plus élevé et un équipement technique amélioré, afin de faciliter la couverture adéquate de tous les développements politiques et sociétaux pertinents, sans se limiter à la culture, et de faire en sorte qu'un service de radiodiffusion publique de qualité soit disponible au niveau régional et central pour l'ensemble des téléspectateurs.

59. Il leur demande en outre de veiller activement à ce que tous les radiodiffuseurs publics encouragent systématiquement le respect interculturel et la sensibilisation aux différents intérêts et préoccupations de toutes les communautés, contribuant ainsi à la formation d'une société intégrée et inclusive. Des efforts supplémentaires doivent être entrepris pour que les journalistes et les professionnels des médias issus des minorités soient convenablement formés et recrutés dans tous les organes de radiodiffusion de service public, y compris à haut niveau.

⁶⁰ Voir, par exemple, www.znm.org.mk/drupal-7.7/en/node/929, qui fait référence à des actes d'intimidation et des menaces à l'encontre de journalistes, perpétrés entre autres par un responsable gouvernemental, sans que cet incident ait donné lieu à une condamnation officielle.

Article 10 de la Convention-cadre

Cadre législatif pour l'utilisation des langues

Situation actuelle

60. L'utilisation des langues continue d'être réglementée par la Constitution modifiée et la loi de 2008 sur l'utilisation des langues. En conséquence, la langue macédonienne qui s'écrit en alphabet cyrillique est la langue officielle dans tout le pays, tandis que toute autre langue parlée par au moins 20 % de la population est aussi une langue officielle, avec son alphabet, tel que précisé⁶¹. Dans la pratique, cette disposition s'applique uniquement à la langue albanaise, qui est donc utilisée en tant que langue officielle dans différents domaines de la vie publique – parlement, communications entre les citoyens et les administrations centrales, procédures judiciaires, les procédures administratives et processus électoraux⁶². Le Comité consultatif note toutefois que la mise en œuvre de ces dispositions est très variable. Ainsi, l'albanais est utilisé par certains ministères sur un pied d'égalité avec le macédonien (le site internet officiel du ministère de la Justice, par exemple, fournit des informations en macédonien, en albanais et en anglais), tandis que d'autres ministères fournissent des informations publiques en macédonien et en anglais (ministère des Affaires étrangères, par exemple) ou uniquement en macédonien. Bien que l'article 54 de la loi sur l'utilisation des langues précise que les appels à projets devraient être publiés à la fois en macédonien et dans « l'autre ou les autres langue(s) officielle(s) », le site internet du ministère de la Culture fournit ces informations uniquement en macédonien⁶³. Le Comité consultatif regrette cette hétérogénéité des pratiques, car elle envoie un message ambigu sur l'interprétation des dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'utilisation des langues qui ne contribue pas à la transparence et à la clarté juridique (voir aussi article 11).

61. De plus, les langues des communautés qui constituent plus de 20 % de la population au niveau local devraient être utilisées dans les communications officielles de ces communes. Sur un total de 80 communes, 30 comptent au moins une communauté minoritaire qui représente 20 % de la population. Au total, 28 communes sont tenues de prévoir l'utilisation officielle de l'albanais, quatre du turc, une du serbe et une du romani. Le Comité consultatif a été informé lors de sa visite à Gostivar que le turc était en effet utilisé dans les communications officielles dans la mesure du possible, car deux employés municipaux parlent cette langue. Toutefois, la commune n'a pas les moyens d'employer un interprète. Le turc ne serait pas utilisé dans les procédures écrites, hormis pour les demandes occasionnelles de documents d'identité délivrés aussi en turc (voir article 11). Il faut se féliciter que, dans quelques autres communes où les communautés minoritaires représentent moins de 20 % de la population, l'utilisation officielle de leurs langues a néanmoins été acceptée par une décision du conseil municipal. De ce fait, il existe plusieurs communes bilingues ou trilingues, ainsi qu'une commune, celle de Dolneni, où quatre langues ont été acceptées comme langues d'usage officiel. Le valaque est utilisé dans les communications officielles à Kruševo, bien que seuls 11 % des habitants se considèrent comme appartenant à la minorité valaque. Le Comité consultatif réaffirme que, lorsque des

⁶¹ Voir modification V à la Constitution, paragraphe 1, modifiant son article 7.

⁶² Voir articles 3 à 19, et 21 à 28 respectivement de la loi sur l'utilisation des langues.

⁶³ Mentionnons toutefois une exception : un « appel aux éditeurs étrangers pour le financement de la traduction dans des langues étrangères d'œuvres représentatives et de qualité de la littérature macédonienne ». Voir www.kultura.gov.mk/, consulté le 18 janvier 2016.

seuils sont fixés, ils ne doivent pas être appliqués de manière rigide⁶⁴ mais avec souplesse et discernement, en particulier dans les situations où les statistiques sont fondées sur des chiffres dépassés et contestés (voir article 3). La communauté turque, par exemple, représente un peu moins de 20 % de la population dans un certain nombre de communes selon le recensement de 2002, ce qui, compte tenu des doutes généralement exprimés sur son exactitude, ne constitue pas un argument convaincant pour ne pas accepter le turc comme langue d'usage officiel⁶⁵.

62. Concernant l'application de la législation au niveau local, le Comité consultatif observe de nouveau qu'elle varie beaucoup en fonction de la disponibilité des ressources et de la volonté politique de trouver des solutions pratiques. Si l'utilisation d'une langue minoritaire dans les communications officielles, en particulier dans les communes où ne réside pratiquement qu'une seule minorité, est garantie simplement par le fait que des fonctionnaires parlent eux-mêmes couramment la langue, la plupart des communes multilingues fonctionnent sur la base de services d'interprétation assurés dans les administrations municipales. Toutefois, compte tenu des restrictions budgétaires, il serait fréquent que les postes d'interprètes ne soient pas pourvus ; l'on aurait alors recours à des solutions au cas par cas avec l'aide de tiers bilingues, la procédure devenant alors si fastidieuse que, même si la réglementation autorise l'utilisation officielle d'une langue minoritaire, elle n'est pas appliquée dans la pratique. De ce fait, beaucoup de représentants des minorités indiquent qu'ils sont découragés d'utiliser leur langue car cela peut être vu d'un mauvais œil comme une demande de « traitement spécial ». Le Comité consultatif regrette cette situation car elle risque d'entraîner la disparition graduelle des langues minoritaires de la sphère publique et de rendre plus difficile l'accès des locuteurs des langues minoritaires à l'information et aux droits. Tout en reconnaissant les coûts associés au recours à des interprètes officiels, il considère que l'utilisation des langues minoritaires devrait être partout encouragée et qu'un climat général favorable et accueillant devrait être créé, en particulier par le recrutement ciblé de fonctionnaires possédant les compétences linguistiques nécessaires dans les communes multiethniques et multilingues (voir aussi article 15).

Recommandations

63. Le Comité consultatif demande aux autorités au niveau local et central de veiller à ce que le cadre législatif concernant l'utilisation des langues soit systématiquement mis en œuvre en conformité avec la Constitution et de ne pas s'appuyer exclusivement sur les statistiques disponibles, aujourd'hui dépassées, pour statuer sur l'accès aux droits linguistiques. Il convient de consulter étroitement les représentants de toutes les communautés pour déterminer régulièrement les besoins existants en matière d'utilisation des langues.

64. Le Comité consultatif invite en outre les autorités à recruter au niveau local des fonctionnaires ayant des compétences linguistiques appropriées, de préférence à l'emploi d'interprètes, afin que l'utilisation active de toutes les langues minoritaires soit encouragée dans la sphère publique et dans les communications officielles avec les employés municipaux, s'il y a lieu.

⁶⁴ Voir Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif, par. 57.

⁶⁵ La communauté turque, par exemple, constitue selon les données officielles un peu plus de 19 % de la population à Studeniçani et plus de 18 % à Karbinçi.

Article 11 de la Convention-cadre

Langues minoritaires dans les documents et sur les panneaux topographiques

Situation actuelle

65. Si la délivrance de cartes d'identité bilingues en macédonien et alphabet cyrillique, d'une part, et dans les langues et alphabets utilisés par les minorités nationales, d'autre part, reste possible sur demande conformément aux modifications apportées en 2005 à la loi sur les cartes d'identité, la majorité des personnes appartenant aux minorités nationales ne recourent pas à cette disposition mais ont opté pour la version classique en macédonien et en anglais. Le Comité consultatif n'a pas connaissance de préoccupations particulières à cet égard. En ce qui concerne les panneaux topographiques et les noms de rues, l'article 40 de la loi sur l'utilisation des langues prévoit aussi la possibilité d'utiliser deux ou trois langues dans les communes où une ou plusieurs communauté(s) représente(nt) au moins 20 % de la population. A Gostivar, par exemple, certains panneaux officiels sont rédigés dans trois langues et le site internet officiel fournit aussi des informations dans les trois langues. Le Comité consultatif note toutefois qu'il existe une controverse dans la ville de Skopje qui, bien qu'étant elle-même une collectivité locale, comprend dix communes⁶⁶. Au total, les Albanais représentent 20,49 % de la population de la ville⁶⁷. De ce fait, l'ensemble des rues et des bâtiments qui relèvent de la ville de Skopje devraient comporter des panneaux et des noms bilingues. Ce n'est cependant pas le cas et aucun mécanisme n'existe pour garantir l'application de la législation par l'autorité locale. Le Comité consultatif souligne à nouveau l'importance hautement symbolique du bilinguisme ou du trilinguisme dans la signalisation pour valoriser la diversité historique et actuelle d'un territoire donné.

Recommandation

66. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller à ce que les dispositions de la loi sur l'utilisation des langues relatives à l'utilisation des langues minoritaires dans les indications topographiques soit effectivement appliquée par les autorités centrales et au niveau local, y compris dans la ville de Skopje, et à ce que leur valeur symbolique pour l'intégration de la société soit justement reconnue.

Article 12 de la Convention-cadre

Enseignement intégré

Situation actuelle

67. Selon la majorité des interlocuteurs, les divisions dans le système éducatif qui avaient été observées dans les avis précédents se sont considérablement intensifiées ces dernières années, avec une augmentation du nombre d'écoles monolingues⁶⁸. Plus de 75 % des écoles monolingues utilisent le macédonien, les écoles restantes pratiquant essentiellement

⁶⁶ Selon la législation, les compétences sur l'ensemble des rues et des infrastructures de la ville de Skopje sont réparties entre la ville et la commune concernée. Au niveau municipal, la loi sur l'utilisation des langues est appliquée et des panneaux bilingues sont affichés dans les communes de la ville où une minorité constitue plus de 20 %.

⁶⁷ Voir www.stat.gov.mk/Publikacii/knigaXIII.pdf, page 34.

⁶⁸ En 2011, 31 % des écoles primaires étaient multilingues. Au cours de l'année scolaire 2013/2014, ce nombre avait baissé à 28,6 %, même si le nombre d'écoles primaires avait augmenté, passant de 332 à 346.

l'albanais. Il existe deux écoles dont la langue d'enseignement est le turc. La majorité des écoles multilingues enseignent en macédonien et en albanais⁶⁹. Au niveau de l'enseignement secondaire, environ 40 % des établissements scolaires sont multilingues, mais beaucoup d'entre eux fonctionnent par roulement ou utilisent des bâtiments séparés de sorte que les échanges entre les élèves de différentes origines linguistiques sont en réalité très limités. Selon des données collectées et des enquêtes menées en 2011, seulement 10 % des élèves de l'enseignement primaire appartenant aux deux principaux groupes ont réellement la possibilité d'être en contact dans le contexte scolaire. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par cette situation. Selon la majorité des observateurs, ce phénomène a empiré depuis 2011, bien que la stratégie gouvernementale globale « Mesures en faveur d'un enseignement intégré de la République de Macédoine » ait été adoptée en 2010 avec le soutien de l'OSCE⁷⁰. Si des projets divers semblent avoir été mis en œuvre afin de promouvoir les échanges et le dialogue entre les élèves d'origines différentes, dont beaucoup ont bénéficié d'un financement international, aucun budget général n'a été attribué à la mise en œuvre de la stratégie et aucun effort coordonné n'a été entrepris pour remédier à la situation, en dehors de la mise en œuvre d'activités extrascolaires dans le cadre de projets.

68. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par la société civile, avec un soutien international, pour introduire une méthode d'enseignement bilingue ; cet exercice pilote concerne à ce jour 13 écoles mixtes. Selon ses interlocuteurs et l'établissement scolaire dans lequel il s'est rendu à Gostivar, l'idée de proposer des activités volontaires dans un environnement totalement bilingue où les enfants des deux communautés apprennent ensemble, de façon ludique, à mieux se connaître est très prisée des enfants et de leurs parents. Les enseignants apprécient en particulier que le concept et ses modules d'enseignement soient adaptés au programme national au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, ce qui facilite sa mise en œuvre et son applicabilité dans la vie quotidienne à l'école⁷¹. Le Comité consultatif note avec satisfaction les informations selon lesquelles l'idée a été bien accueillie par le ministère de l'Éducation et pourrait être prise comme point de départ pour une action plus étendue en faveur d'un système d'enseignement intégré dans lequel les élèves apprennent dans des environnements pluriels, sur la base du respect et de l'intérêt pour les autres. Il est toutefois vivement préoccupé par l'impression générale des observateurs de la société civile et internationaux selon laquelle, en l'absence de mesures globales pour créer un système d'enseignement intégré, le nombre d'écoles mixtes pourrait encore diminuer, notamment en raison du développement accru de quartiers séparés dans un certain nombre de communes (voir aussi article 15).

69. De plus, la représentation des communautés non majoritaires dans les manuels et le programme reste préoccupante selon les représentants de la société civile et des minorités nationales. Les minorités nationales et leur histoire de longue date dans le pays seraient à peine mentionnées et, lorsqu'elles le sont, ce serait souvent par le biais d'images ou de stéréotypes assez négatifs. Des efforts ponctuels visant à retirer du manuel d'histoire des

⁶⁹ Selon les informations reçues par le ministère de l'Éducation, 56 écoles dispensent leur enseignement en macédonien et en albanais ; 21 écoles en macédonien et en turc ; trois en albanais et en turc ; deux en macédonien et en serbe ; deux en macédonien et en bosniaque ; et 14 ont trois langues d'enseignement (macédonien, albanais et turc).

⁷⁰ Voir rapport étatique, pages 7, 24 et suivantes.

⁷¹ Le Comité consultatif s'est rendu dans l'école primaire Goce Delcev à Gostivar qui applique le modèle Nansen d'enseignement intégré, en coopération avec le Centre de dialogue Nansen de Skopje. Voir www.ndc.net.mk/index.php/en/latest-news/91-news-eng/844-promotion-of-new-cabinets-and-nansen-classes.

passages particulièrement offensants, par exemple, ont abouti dans plusieurs cas à la suppression de la référence à la minorité en question, au lieu que le texte soit révisé en accord avec la minorité concernée. Il est particulièrement préoccupant à cet égard que les informations contenues dans le programme et dans les manuels utilisés dans les écoles enseignant dans les différentes langues semblent porteuses de préjugés ethniques, ce qui contribue à renforcer les divisions de la société et pourrait contrecarrer tout effort futur destiné à promouvoir les visions communes et l'interaction. Le contenu interculturel reste donc insuffisant dans le système éducatif, tout comme l'attention portée à la sensibilisation aux droits de l'homme et aux droits des minorités ou au respect de la diversité linguistique et religieuse. Le Comité consultatif réaffirme sa position constante selon laquelle, pour promouvoir des écoles multilingues dans des sociétés diverses, les enseignants doivent être activement recrutés tant dans les groupes majoritaires que minoritaires et recevoir une formation leur permettant de travailler dans un milieu multilingue et multiculturel. Ces formations devront être accessibles à tous les enseignants ainsi qu'aux membres de l'administration scolaire, mais sont particulièrement importantes pour l'enseignement de l'histoire et de la religion afin de veiller à ce que des perspectives multiples soient intégrées de manière adaptée et respectueuse⁷².

Recommandations

70. Le Comité consultatif exhorte les autorités à accorder une priorité élevée au développement d'un système d'enseignement intégré, à mettre à disposition des ressources suffisantes, tant sur le plan humain que financier, et à assurer un suivi et un soutien méthodologiques et politiques permanents afin de promouvoir des environnements mixtes à l'école et en classe.

71. Il les invite en outre instamment à veiller à ce que les enseignants et le personnel de tous les établissements scolaires soient effectivement formés à prendre en compte la diversité en classe et à promouvoir le respect et la compréhension interculturels à l'école, ainsi qu'à ce que les manuels et les programmes scolaires reflètent et valorisent de manière adaptée la diversité ethnique et linguistique du pays.

Egalité d'accès à l'éducation

Situation actuelle

72. L'accès à l'éducation pour les enfants roms reste problématique pour diverses raisons⁷³. Malgré les efforts gouvernementaux et non gouvernementaux déployés pour favoriser leur inscription dans l'enseignement préscolaire, leur taux de scolarisation reste faible comparé au reste de la population, car les parents ne sont souvent pas en mesure de payer les frais mensuels pour cet enseignement⁷⁴. De plus, le nombre d'établissements préscolaires est

⁷² Voir entre autres, le premier commentaire thématique du Comité consultatif sur l'éducation, page 21.

⁷³ Pour une vue d'ensemble, voir fiche thématique du Forum européen des Roms et des Gens du voyage sur la situation des Roms en Macédoine, septembre 2015, et le rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale et le Plan d'action de la Décennie pour l'intégration des Roms de 2012 en Macédoine, à l'adresse suivante :

www.romadecade.org/cms/upload/file/9270_file10_mc_civil-society-monitoring-report_en.pdf.

⁷⁴ Si certains projets mis en œuvre dans le cadre du Fonds pour l'éducation des Roms ont couvert les frais mensuels d'environ 25 euros pour la scolarisation des enfants roms dans l'enseignement préscolaire, seul un nombre limité d'enfants dans quelques écoles en auraient bénéficié.

insuffisant, en particulier dans les zones où vivent un nombre important de Roms⁷⁵. Si le nombre total d'enfants roms inscrits à l'école primaire a augmenté⁷⁶, c'est aussi le cas du nombre de classes composées exclusivement de Roms dans les écoles primaires, selon la plupart des observateurs, et il existe des écoles complètement séparées⁷⁷. Leur placement semble être laissé à la discrétion des membres de l'administration scolaire et des parents sans efforts coordonnés pour lutter contre le phénomène de ségrégation (voir aussi article 4). De plus, le nombre d'enfants roms scolarisés dans des écoles spécialisées reste anormalement élevé malgré les efforts entrepris ces dernières années pour changer la pratique consistant à tester les enfants en l'absence de leurs parents et sans interprète. Un réexamen (« recatégorisation ») des cas de 234 enfants roms, qui avaient été placés dans des écoles spécialisées, semble-t-il sans que les procédures requises aient été suivies, était en cours au moment de la visite du Comité consultatif, sous la supervision du ministère du Travail et de la Politique sociale. On ne sait pas exactement dans quelle mesure le ministère de l'Éducation a mis sur pied une réponse politique globale pour prévenir ces pratiques dans le futur, avec par exemple l'introduction de tests des aptitudes scolaires en langue romani tenant davantage compte de la culture des enfants roms et une surveillance plus étroite des décisions de placement au niveau local.

73. Le Comité consultatif a par ailleurs été informé que la qualité de l'enseignement pour les enfants roms restait en général inférieure à celle du reste de la population⁷⁸. Près de 95 % des enfants roms sont scolarisés dans des écoles de langue macédonienne mais ne bénéficient pas de cours de soutien dans cette langue bien que la plupart d'entre eux parlent romani à la maison. Un projet qui a consisté à former 30 médiateurs roms possédant les compétences linguistiques nécessaires pour aider les enfants dans leur travail scolaire permettrait d'assurer la communication entre les écoles et les communautés roms, évitant ainsi le découragement et l'abandon scolaire, qui continuent de toucher principalement les filles roms. Toutefois, seuls deux des médiateurs formés ont par la suite été employés par des écoles et la Stratégie pour l'intégration des Roms récemment adoptée prévoirait seulement l'emploi de quelques « assistants », dotés de compétences réduites. L'exclusion socio-économique particulière de nombreuses familles roms qui a un effet négatif sur le taux de scolarisation et la réussite scolaire de beaucoup d'enfants roms ne semble toujours pas suffisamment prise en compte. De plus, les enfants roms continuent souvent d'être confrontés à des préjugés et à des comportements hostiles à l'école, ce qui est aggravé par une représentation inappropriée et peu objective des Roms dans les manuels (voir ci-dessus). Le Comité consultatif salue toutefois le fait que des élèves roms peuvent toujours bénéficier de bourses financées par le Fonds pour l'éducation des Roms pour poursuivre des études secondaires et universitaires, ce qui est largement apprécié par la communauté et dont bénéficient un nombre croissant de jeunes hommes et femmes. Si les Roms continuent d'être largement sous-représentés dans l'enseignement secondaire et supérieur, le Comité consultatif prend cependant note avec satisfaction des informations selon lesquelles la proportion d'élèves roms ayant été au terme

⁷⁵ Dans la commune de Šuto Orizari, par exemple, qui compte plus de 22 000 habitants, principalement d'origine rom, il n'y a qu'un établissement préscolaire, qui est en outre dans un état déplorable. Les établissements préscolaires relèvent de la responsabilité générale du ministère du Travail et de la Politique sociale.

⁷⁶ Voir rapport étatique, page 29.

⁷⁷ Plusieurs exemples d'écoles primaires séparées à Bitola, Prilep, Barovci (Skopje) et Stip ont été fournis au Comité consultatif.

⁷⁸ L'engagement de certains établissements particulièrement prisés de Kumanovo visant à intégrer activement les enfants roms dans leurs classes est une exception notable. Après la réticence initiale des parents, leur intégration aurait été un succès.

de l'enseignement primaire et poursuivant dans l'enseignement secondaire a considérablement augmenté ces dernières années.

Recommandation

74. Le Comité consultatif exhorte les autorités à traiter de manière globale la question du placement disproportionné des enfants roms dans des écoles spécialisées et dans des classes séparées. Le placement dans des écoles ordinaires et dans des classes mixtes doit être la règle et des mécanismes de contrôle efficaces doivent être mis en place pour prévenir une pratique contraire au niveau local.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement en langues minoritaires et des langues minoritaires

Situation actuelle

75. Un enseignement continue à être dispensé en albanais, en turc et en serbe. La qualité de l'enseignement dans certaines écoles en langues minoritaires est toutefois considérée comme problématique. Selon les représentants de la minorité turque, par exemple, seule une vingtaine des 65 écoles qui enseignent officiellement certaines matières en turc disposent des ressources nécessaires pour assurer cet enseignement sans interruption tout au long des dix années de scolarité obligatoire. Les autres limitent l'enseignement en langue turque au niveau primaire, car elles manquent d'enseignants ou de manuels adaptés pour le niveau secondaire. Des préoccupations similaires sont signalées par les représentants de la minorité serbe qui considèrent la qualité de l'enseignement en serbe sérieusement compromise par le manque d'enseignants suffisamment qualifiés. Bien que la langue valaque soit acceptée comme langue officielle à Kruševo (voir article 10), le valaque ne figure dans le programme ordinaire d'aucune école, pas même dans la commune de Kruševo elle-même. Les « langues et cultures » bosniaques, romani et valaques peuvent en principe être enseignées comme matières optionnelles à raison de deux heures par semaine à condition qu'un nombre suffisant d'élèves le demandent⁷⁹. Tout en notant les mesures prises pour promouvoir les méthodes pédagogiques d'enseignement du bosniaque, romani et du valaque⁸⁰, ainsi que les assurances formulées par le ministère de l'Éducation selon lesquelles tout est mis en œuvre pour répondre à ces demandes, le Comité consultatif regrette d'avoir été informé que de nombreuses demandes pour ces cours optionnels ont été rejetées au niveau local au motif que la demande était insuffisante, qu'aucun enseignant qualifié n'était disponible ou que cela n'était pas possible pour d'autres raisons techniques. Le Comité consultatif salue le fait que le bosniaque est désormais enseigné dans le cadre du programme ordinaire dans trois écoles des communes de Saraj et Veles. Selon les représentants des minorités, un nombre bien plus important de cours réguliers de bosniaque ont été formulés et le ministère de l'Éducation examine les possibilités d'étendre le programme à d'autres écoles.

⁷⁹ Le Comité consultatif a reçu des chiffres variables concernant le nombre minimum d'élèves requis pour organiser ces cours optionnels (entre 20 et 25). Selon les informations dont disposait le ministère de l'Éducation en février 2016, 34 écoles proposent des cours optionnels sur une langue et une culture minoritaires : 14 écoles dispensent un enseignement du romani, 9 du valaque et 11 du bosniaque, dont trois proposent des cours réguliers dans le cadre d'un projet pilote.

⁸⁰ Voir rapport étatique, page 24.

76. Le Comité consultatif note en outre avec regret que l'inscription aux cours optionnels serait découragée aussi par le fait que les enseignants sont rarement équipés des manuels appropriés et que les cours sont souvent mis en concurrence avec d'autres cours optionnels tels que des cours d'informatique ou organisés en fin d'après-midi. Malgré un intérêt important et soutenu de la communauté rom, où le romani est souvent parlé à la maison, les cours de langue et de culture romani seraient dispensés dans très peu d'écoles. Les parents semblent être peu informés de la disponibilité de ces cours optionnels. De plus, les demandes doivent être faites pendant la période estivale, lorsque beaucoup de familles roms ne sont pas présentes dans leurs districts scolaires. De l'avis des représentants des minorités, il est problématique que les coûts d'organisation des cours optionnels doivent être pris en charge par les communes, car elles sont souvent réticentes à dépenser leurs ressources limitées en faveur de communautés numériquement peu importantes, desquelles elles n'ont guère d'avantage politique à tirer. De ce fait, un certain nombre d'autres initiatives privées ont été prises en faveur de l'enseignement des langues minoritaires, souvent avec le soutien des ambassades intéressées, telles que l'organisation de cours de croate et de russe à Skopje. Le Comité consultatif note aussi l'ouverture d'un cursus universitaire privé en turc à Gostivar, qui est suivi par quelque 200 étudiants.

77. S'agissant de l'apprentissage de la langue officielle, le Comité consultatif regrette que les élèves albanais commencent à étudier le macédonien seulement en troisième année, à raison de deux heures par semaine, puis de trois heures par semaine à partir de la sixième année. Cela semble insuffisant pour maîtriser la langue, sachant en particulier que les élèves albanais ont peu d'occasions d'utiliser et de pratiquer le macédonien dans la vie quotidienne (voir article 12). De plus, les élèves scolarisés dans des écoles en langue macédonienne n'apprennent pas l'albanais dans le cadre du programme, ni d'autres langues utilisées dans les communications officielles en Macédoine. Nombre d'élèves et de parents auraient exprimé leur intérêt pour des cours optionnels d'albanais. Toutefois, le Comité consultatif a été informé qu'ils en étaient dissuadés car ils n'étaient pas autorisés à s'inscrire à un cours d'albanais qu'en tant que deuxième matière optionnelle, c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient pas se limiter à apprendre l'albanais, mais devaient aussi suivre un autre cours de langue ou un cours technique dans l'après-midi, ce qui représentait une charge trop lourde pour beaucoup d'élèves. Le Comité consultatif note avec préoccupation que la pratique du bilinguisme est effectivement découragée, ce qui a un effet négatif direct sur la capacité du pays à fonctionner durablement en tant qu'Etat multilingue et multiethnique.

Recommandations

78. Le Comité consultatif demande aux autorités d'augmenter leurs efforts visant à assurer un enseignement en/des langues minoritaires de qualité et de maintenir une étroite concertation avec les représentants des minorités nationales, les parents et les membres de l'administration scolaire, afin de veiller à ce que toutes les langues minoritaires, y compris celles des minorités numériquement moins importantes, puissent être apprises effectivement dans le cadre du système d'enseignement ordinaire.

79. Il leur demande en outre d'examiner l'introduction de méthodes d'enseignement bilingue et multilingue modernes afin d'améliorer la pratique d'enseignement des langues dans toutes les écoles et de contribuer efficacement à l'apprentissage de qualité de différentes langues dans des environnements d'enseignement intégré.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation aux instances élues et aux décisions

Situation actuelle

80. Du fait du caractère consociatif de l'Etat (voir article 4), les quatre principaux partis politiques restent fondés sur des bases ethniques, ce qui garantit aux deux principales communautés ethniques une représentation à la fois dans la coalition gouvernementale et dans l'opposition. Les personnes appartenant aux minorités turque, serbe, bosniaque et rom se sont aussi organisées en plus petits partis politiques ethniques. Pour entrer au parlement et participer aux décisions, ils doivent toutefois s'aligner sur l'un des principaux partis politiques, ce qui réduit leur pouvoir de négociation. Selon les représentants des minorités numériquement moins importantes, un système électoral basé sur une circonscription électorale unique serait plus favorable pour leur représentation au parlement que le système actuel⁸¹. De manière générale, selon les représentants des minorités, il n'y a guère de culture de la participation politique au sein de leurs communautés, certains représentants évoquant même des pressions ressenties à l'approche des élections de juin 2016 dans le sens d'une abstention politique ou d'un soutien à la coalition gouvernementale. Tout en saluant le fait que le matériel d'information destiné aux électeurs soit disponible dans les langues des minorités et que des efforts soient déployés afin de promouvoir leur participation aux élections⁸², le Comité consultatif est préoccupé par la confiance limitée exprimée au sein des différentes communautés minoritaires concernant la tenue d'élections réellement démocratiques basées sur l'égalité des voix. Il note en particulier la nécessité reconnue de mettre la liste électorale à jour avant le scrutin (la liste compte actuellement 1,7 million d'électeurs inscrits pour une population totale d'un peu plus de 2 millions de personnes⁸³), ainsi que les allégations concernant une pratique courante de manipulation des votes des personnes appartenant à la minorité rom⁸⁴.

81. Le Comité consultatif note aussi les préoccupations exprimées par les représentants des communautés numériquement moins importantes, qui ont été exclues du processus participatif à l'origine de l'Accord-cadre d'Ohrid et établi par celui-ci, et n'ont pas non plus été consultées au cours du processus de réexamen de la mise en œuvre de cet instrument⁸⁵. Il salue dans ce contexte la création en 2011 du forum participatif à l'initiative de l'Agence pour l'exercice des droits des communautés. Composé de 35 membres des différentes communautés ainsi que de représentants des organes gouvernementaux concernés, il est très favorablement accueilli par les représentants des communautés numériquement plus faibles,

⁸¹ Le système actuel prévoit six circonscriptions électorales dans le pays et trois circonscriptions extraterritoriales pour les ressortissants résidant à l'étranger.

⁸² Voir *The Former Yugoslav Republic of Macedonia Early Parliamentary Elections 24 April 2016 OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report* (rapport de la mission d'évaluation des besoins de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives anticipées de l'ex-République yougoslave de Macédoine du 24 avril 2016), 27 novembre 2015, page 6.

⁸³ Voir note de bas de page 5.

⁸⁴ Voir Lettre du 26 mars 2015 du Centre européen des droits des Roms au ministère public à l'adresse suivante : <http://www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-letter-to-macedonian-public-prosecutor-26-march-2015.pdf>.

⁸⁵ Les représentants des partis politiques roms ont demandé à être associés au processus de réexamen de la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid, à siéger à la Commission électorale nationale, et à prendre part aux négociations dans le cadre de l'accord de Przino, qui est entré en vigueur à l'été 2015 entre les principaux partis politiques afin de surmonter la crise politique. Voir l'annonce publique du 29 décembre 2015 « Les Roms sur la scène politique en République de Macédoine » à l'adresse suivante :

www.roma.idebate.org/news-articles/roma-political-scene-rmacedonia.

dans la mesure où il est la seule voie institutionnelle leur permettant d'exprimer leurs préoccupations ou leurs avis sur les questions qui les concernent. Le Comité consultatif note toutefois que le forum fonctionne uniquement comme un organe consultatif, sans budget propre ni compétences claires, et qu'il a donc peu de poids sur les processus décisionnels. Dans les faits, il semble qu'il soit simplement pris acte de ses recommandations sans qu'elles soient relayées auprès des ministères concernés et sans qu'un suivi coordonné au niveau central et local soit assuré par un organe gouvernemental à haut niveau.

82. Au niveau local, le Comité consultatif se réjouit que les minorités nationales continuent à être relativement bien représentées. La minorité rom, par exemple, compte un membre au sein du conseil municipal dans huit communes et neuf conseillers sur 16 dans une commune⁸⁶. Les personnes appartenant aux minorités nationales sont aussi censées être représentées par les commissions pour les relations intercommunautaires qui doivent être créées conformément à l'Accord-cadre d'Ohrid dans toutes les communes où les communautés constituent au moins 20 % de la population. On compte donc 22 communes auxquelles la loi fait obligation de créer ces commissions et 17 autres ayant volontairement décidé de le faire, ce qui est très encourageant. Les commissions devraient servir de mécanismes consultatifs et ainsi promouvoir le dialogue interethnique. Le Comité consultatif regrette toutefois avoir reçu des informations unanimes des représentants de la société civile et des minorités selon lesquelles beaucoup de ces commissions, similaires aux commissions pour l'égalité entre les femmes et les hommes qui sont aussi censées être établies au niveau local, ne sont pas fonctionnelles et, compte tenu de leur manque de compétences claires et de budget, n'ont aucune influence sur les processus décisionnels⁸⁷. De plus, le processus de nomination de leurs membres serait souvent instrumentalisé à des fins politiques, contrecarrant par conséquent son important objectif, à savoir d'assurer que les préoccupations des communautés minoritaires soient effectivement prises en compte avant que les décisions qui les concernent soient prises.

Recommandations

83. Le Comité consultatif demande aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les personnes appartenant aux minorités nationales disposent effectivement des mêmes chances de prendre part aux processus électoraux à tous les niveaux.

84. Il leur demande aussi de préciser le mandat et les compétences du forum participatif et de veiller à ce que les avis et les préoccupations des représentants des minorités au niveau local et central soient effectivement pris en compte par les hauts responsables du gouvernement dans tous les processus décisionnels.

85. Des plateformes opérationnelles doivent être établies au niveau local afin que les représentants des minorités, y compris ceux appartenant aux minorités numériquement moins importantes, aient une possibilité effective de participer aux décisions les concernant. Des efforts devraient aussi être entrepris pour renforcer les mécanismes se rapportant aux relations intercommunautaires au niveau local, y compris les commissions.

⁸⁶ Il s'agit de la municipalité de Šuto Orizari, où 13 342 habitants sur 22 017 ont indiqué leur appartenance à la communauté rom dans le recensement de 2002. Le maire est également rom.

⁸⁷ Voir, entre autres, European Commission Progress Report on the Former Yugoslav Republic of Macedonia, octobre 2014, page 13. Les problèmes de fonctionnalité des commissions pour les relations intercommunautaires sont reconnus à la page 32 du rapport étatique.

Représentation dans la fonction publique et l'administration

Situation actuelle

86. Le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales employées dans la fonction publique et l'administration publique a augmenté progressivement ces dernières années⁸⁸. Si la représentation *équitable* en termes de proportions des différents groupes selon le recensement de 2002 n'a pas été atteinte, des chiffres actualisés présentés dans le rapport annuel du Médiateur de 2014 montrent que le nombre de personnes appartenant aux minorités albanaise, turque et rom a particulièrement augmenté⁸⁹. De manière générale, on compte bien moins de femmes que d'hommes parmi les représentants des minorités nationales⁹⁰. De l'avis du Comité consultatif, il est préoccupant que le processus n'ait apparemment pas permis de progresser sur la voie de son objectif premier, qui était de promouvoir une participation et une représentation effectives des communautés minoritaires dans les institutions publiques. D'après les informations unanimes communiquées par les représentants internationaux, de la société civile et des minorités, un grand nombre de personnes recrutées par le Secrétariat de l'Accord-cadre d'Ohrid sur la base des plans annuels pour une représentation équitable établis dans chaque ministère sont encore en attente d'attribution d'un poste dans les institutions publiques. Selon le Secrétariat, 30 % des personnes recrutées sont chez elles dans l'attente d'une affectation, tout en percevant un salaire ; cependant, de l'avis général, leur nombre réel serait bien plus important et s'élèverait à près de 50 000 personnes selon les interlocuteurs du Comité consultatif. Lorsqu'ils sont en poste, certains fonctionnaires recrutés conformément à l'Accord-cadre d'Ohrid travailleraient dans des parties de bâtiments séparées ou même dans des sites complètement différents. Il n'y aurait donc pas d'interaction entre les fonctionnaires et aucune véritable inclusion ni participation.

87. Le Comité consultatif est préoccupé par le ressentiment que cette situation cause chez toutes les parties. Les représentants des minorités sont considérés comme « paresseux » et réticents à travailler alors que les personnes recrutées elles-mêmes souhaiteraient apporter leur contribution avec leurs capacités et leurs compétences mais se sentent exclues et manipulées. Cela aboutit en outre à une administration publique pléthorique et inefficace, qui est vue par certains interlocuteurs du Comité consultatif comme exposée à la manipulation politique. Dans le même temps, les personnes appartenant aux minorités numériquement moins importantes continueraient à déclarer appartenir à l'une des communautés plus importantes afin d'être engagées conformément à l'Accord-cadre d'Ohrid, car la fonction publique offre toujours des emplois très attrayants compte tenu de la situation générale

⁸⁸ Voir pour une ventilation détaillée des chiffres concernant la représentation minoritaire dans différents domaines de l'administration publique, y compris les variations locales, le réexamen de l'Accord-cadre d'Ohrid concernant la cohésion sociale, pages 19 et suiv.

www.eip.org/sites/default/files/OFA%20Review%20on%20Social%20Cohesion.pdf.

⁸⁹ Selon les informations concernant la période 2009-2014 présentées dans différents rapports mis à la disposition de la mission de l'OSCE à Skopje, en 2014, la proportion de personnes d'origine macédonienne dans les services publics était passée de 79,9 % à 73,9 %, les Albanais représentaient 19,5 % des fonctionnaires (contre 14,1 % en 2009), on comptait 1,9 % de Turcs (contre 1,3 % en 2009), 1,4 % de Roms (contre 0,8 % en 2009), le nombre de Serbes était passé de 1,9 % à 1,6 %, la proportion de Bosniaques était restée à 0,4 % et la représentation des Valaques avait baissé de 0,8 % en 2009 à 0,7 % en 2014. Voir aussi les résultats du recensement de 2002, note de bas de page 5.

⁹⁰ Voir *Which gender is the Ohrid Framework Agreement*, analyse de l'Association for Democratic Initiatives, 2013, page 85.

morose sur le marché du travail⁹¹. Le Comité consultatif note qu'il est prévu qu'à compter de 2016 le recrutement de tous les fonctionnaires, quelle que soit leur origine ethnique, soit assuré par le ministère de la Société de l'information et de l'Administration. Il salue cette évolution comme un effort visant à promouvoir la transparence et la responsabilité dans le processus de recrutement, qui doit être basé sur le mérite et privilégier le recrutement et la promotion des personnes appartenant aux minorités nationales afin de garantir leur représentation effective dans la fonction publique à tous les niveaux⁹². Il considère par ailleurs que le changement de procédure ne sera vraiment efficace que s'il s'accompagne d'activités de formation et de sensibilisation ciblées pour faire en sorte que l'importance et les objectifs de la représentation équitable soient dûment compris par les pouvoirs décisionnaires ainsi que par l'ensemble de la fonction publique.

88. Le Comité consultatif salue les informations selon lesquelles le nombre de personnes appartenant à toutes les minorités nationales dans la police, à la fois en uniforme et au sein de l'administration, aurait augmenté au fil des ans, car cela peut contribuer à améliorer la confiance dans la police au sein des communautés minoritaires. Il note aussi avec satisfaction que les minorités nationales continuent d'être relativement bien représentées dans l'administration publique au niveau local. Dans certains cas, cependant, il semble que ces fonctionnaires soient engagés plus particulièrement pour s'occuper de la situation d'une minorité spécifique ou des minorités en général, ce qui, même si cela met à profit de manière appropriée leurs capacités linguistiques spécifiques et autres, ne devrait pas être considéré comme le principal domaine où les personnes appartenant aux minorités nationales peuvent être employées à bon escient⁹³.

Recommandation

89. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que l'objectif de la représentation équitable dans l'administration publique soit véritablement mis en œuvre et à ce que les personnes appartenant à l'ensemble des minorités nationales soient recrutées grâce à un système basé sur le mérite et en fonction de besoins réels, afin qu'elles puissent effectivement contribuer au fonctionnement d'une administration publique ethniquement diverse.

Participation effective à la vie socio-économique

Situation actuelle

90. S'il y a eu une certaine reprise économique, la situation générale en matière d'emploi reste grave. Le taux de chômage officiel est d'environ 30 %, les régions de l'est du pays étant notamment sous-développées en termes d'infrastructures. Les femmes sont en général particulièrement touchées et, de ce fait, se trouvent rejetées sur le marché informel du travail. Si les personnes appartenant aux autres minorités nationales ne signalent pas de difficultés particulières dans leur accès à l'emploi, le Comité consultatif observe avec préoccupation que

⁹¹ A la suite d'allégations persistantes selon lesquelles le Secrétariat de l'Accord-cadre d'Ohrid recrutait de manière disproportionnée un grand nombre de personnes appartenant à la minorité albanaise, la gestion du recrutement de personnes appartenant aux minorités numériquement moins importantes aurait été confiée au Secrétariat aux affaires générales du gouvernement.

⁹² La pleine application du nouveau système de recrutement pourrait toutefois prendre jusqu'à trois ans. www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2014/fmond02rev_2014_EN.pdf

⁹³ Voir fiche thématique du Forum européen des Roms et des Gens du voyage sur la situation des Roms en Macédoine, page 11.

la situation de l'emploi de la communauté rom reste grave avec un taux de chômage de près de 70 %, selon les estimations. Il note en particulier que seulement 1 750 personnes appartenant à la minorité rom sont inscrites comme demandeurs d'emploi actifs auprès de l'Agence pour l'emploi et bénéficient donc du plan opérationnel annuel du ministère du Travail et de la Politique sociale destiné à promouvoir leur intégration sur le marché du travail⁹⁴. Selon les représentants des minorités, de nombreux Roms n'ont pas été clairement informés des conditions et des conséquences de l'inscription en tant que demandeur d'emploi actif ou passif, impliquant qu'un certain nombre de personnes ont été désinscrites sans le savoir et ont perdu de ce fait leurs prestations sociales. De plus, le Comité consultatif juge très préoccupant que la grande majorité des Roms ne soient pas enregistrés auprès de l'Agence pour l'emploi et ne perçoivent donc pas de prestations sociales ; aucune stratégie globale ne semble pourtant avoir été élaborée pour encourager leur inscription⁹⁵.

91. Le Comité consultatif a appris en outre que, du fait des modifications apportées à la loi sur la protection sociale en 2015, les personnes qui reçoivent plus de 7 000 dinars macédoniens par an (environ 110 euros) d'une autre source doivent signaler ce revenu et restituer les prestations sociales qu'elles ont reçues. Les représentants des Roms estiment qu'ils sont particulièrement visés par cette nouvelle disposition, car beaucoup d'entre eux ne s'en sortent que grâce à des transferts de fonds internationaux de leur famille qui vit à l'étranger. De plus, le ministère du Travail et de la Politique sociale a décidé d'appliquer cette disposition avec effet rétroactif à 2014, ce qui est contraire à l'article 52(4) de la Constitution, selon lequel les lois et autres réglementations peuvent avoir un effet rétroactif uniquement si cela est favorable pour les citoyens.

92. La question du logement continue de rester très problématique pour un grand nombre de Roms. Après l'adoption bien accueillie en 2011 de la loi sur le traitement des bâtiments construits illégalement, qui a ouvert la voie à la régularisation de plus de 200 000 propriétés dans le pays, plus de 1 500 demandes ont été présentées par des personnes appartenant à la communauté rom, souvent avec le soutien des centres d'aide juridique⁹⁶. Le Comité consultatif salue la décision de 2014 de rendre gratuite la délivrance de documents officiels par le cadastre pour les bénéficiaires de l'aide sociale, ce qui a facilité le processus de régularisation pour de nombreux Roms. Si dans certaines communes comme Gostivar et Kochani, selon les informations communiquées, 90 % des demandes de régularisation soumises par des Roms auraient été dûment traitées, la situation dans d'autres communes reste incertaine car, globalement, 25 % seulement des affaires de régularisation ont été réglées⁹⁷. La situation de quelque 2 500 Roms (entre 400 et 600 familles) du campement de Sredorek de Kumanovo pose

⁹⁴ Voir rapport étatique, page 22. Les « demandeurs d'emploi actifs » reçoivent régulièrement des offres d'emploi qui correspondent à leur profil. Pour rester inscrits comme demandeurs « actifs », ils doivent se rendre mensuellement à l'Agence pour l'emploi, ce qui, selon les représentants des Roms, est difficile pour beaucoup car le seul bureau de Skopje se trouve à une certaine distance du campement rom et le coût du transport aller-retour est à prendre en compte dans le budget familial mensuel très réduit. Selon la loi sur la protection sociale, un foyer de trois personnes reçoit environ 60 euros par mois. Une augmentation de 10 % a été accordée en 2016.

⁹⁵ Près de 54 000 personnes se sont déclarées en tant que Roms lors du recensement de 2002. Il y aurait, selon les estimations, entre 100 000 et 150 000 Roms résidant dans le pays, dont un nombre important sans papiers (voir article 4). Le ministère du Travail et de la Politique sociale a indiqué au Comité consultatif que les Roms non enregistrés ne souhaitent pas l'être et préféreraient travailler dans l'économie parallèle.

⁹⁶ Le *National Roma Centrum* de Kumanovo a joué un rôle particulièrement utile en apportant une aide et des conseils juridiques aux Roms, notamment à Kumanovo.

⁹⁷ Voir rapport final du Commissaire aux comptes de l'Etat du 20 novembre 2015, à l'adresse suivante :

www.dzr.mk/Uploads/1_48_RU_Proces_legalizacija_divogradbi_period_2001_2014_GP2015_KOMPLET.pdf.

particulièrement problème. Etant donné que la parcelle est identifiée comme espace vert dans le plan d'urbanisme, une autorisation spéciale du conseil municipal est requise pour faire avancer les demandes de régularisation. Plus de 200 demandes complètes de régularisation seraient en cours depuis 2011 sans que le conseil municipal ait même abordé la question. Le Comité consultatif accueille avec satisfaction les informations selon lesquelles le ministère des Transports, après l'intervention du *National Roma Centrum*, a demandé fin décembre 2015 à la commune de fournir des informations dans un délai de cinq jours sur la procédure et les mesures prises concernant les demandes pendantes⁹⁸. Cependant, rien n'avait été fait à la date de l'adoption du présent Avis.

93. Le Comité consultatif note par ailleurs avec une vive préoccupation que les conditions de vie dans un grand nombre de logements roms restent déplorables, sans eau potable ni installations sanitaires. Beaucoup de familles ne sont pas non plus raccordées aux services publics essentiels ni en mesure de les payer. Selon les représentants des minorités et de la société civile, les Roms sont en outre souvent très mal informés sur leurs droits et les procédures applicables relatives à leur situation de logement, y compris les droits de propriété, ce qui les rend particulièrement vulnérables à la discrimination et aux abus et les expose au risque d'être expulsés.

94. Le Comité consultatif salue les mesures importantes qui ont été prises pour promouvoir l'accès à la santé des groupes socialement et économiquement marginalisés, dont un grand nombre de Roms. Les soins prénataux sont désormais gratuits pour les bénéficiaires de l'aide sociale, par exemple. Néanmoins, les Roms demeurent particulièrement désavantagés, car il y a peu de médecins à proximité des campements et les coûts liés au transport pour voir un médecin ou se rendre à l'hôpital sont souvent trop élevés⁹⁹. De plus, des Roms se seraient vu refuser des soins médicaux par certains médecins ou auraient reçu des soins inappropriés ou insuffisants, de moindre qualité que ceux apportés à d'autres patients. Le Comité consultatif note avec satisfaction l'intervention du Médiateur dans un certain nombre de cas où des Roms, en particulier, semblent avoir dû payer des services censés être fournis gratuitement, ou n'ont pu quitter l'hôpital avant d'avoir payé pour les soins. Fin 2015, il a été donné suite aux demandes répétées visant à ce que les quelque 8 000 femmes en âge de procréer à Šuto Orizari puissent avoir accès aux services d'un obstétricien. Le ministère de la Santé a permis que des professionnels de la clinique universitaire de gynécologie assurent trois permanences hebdomadaires. Des préoccupations demeurent toutefois car, d'après les informations reçues, ils ne fourniraient pas des services de santé complets, ne prescriraient pas de médicaments ou dirigeraient les patientes vers des soins de santé secondaire ou tertiaire. Selon les représentants des minorités, la situation insatisfaisante concernant l'accès aux soins de santé de base est la raison principale expliquant la nécessité des transferts de fonds de l'étranger – lesquels, du fait des modifications législatives de 2015 (voir ci-dessus), mettent désormais en péril les allocations sociales dont ils ont cruellement besoin.

Recommandations

95. Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier leurs efforts en faveur de l'inscription de tous les Roms auprès de l'Agence pour l'emploi, afin qu'ils puissent

⁹⁸ Les communes devraient prendre une décision sur les demandes dans un délai d'un an. Selon l'article 27 de la loi sur le traitement des bâtiments construits illégalement, le ministère des Transports peut prendre des mesures pour superviser l'application de la loi au niveau local.

⁹⁹ Voir aussi pour des informations générales, rapport annuel du Médiateur, page 19.

effectivement bénéficier des mesures de promotion de l'emploi et des prestations sociales. Les modifications apportées à la loi sur la protection sociale de 2015 ne doivent pas être appliquées de manière rétroactive à 2014 et leurs conséquences sur les groupes extrêmement désavantagés sur le plan économique devraient être réévaluées sans tarder.

96. En outre, le Comité consultatif invite instamment les autorités à promouvoir la mise en œuvre au niveau local des lois et des règlements profitables aux citoyens, concernant par exemple la régularisation de la propriété, et à veiller à ce que les Roms ne fassent pas l'objet de discrimination dans la fourniture de services, en particulier en matière de santé.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Coopération bilatérale et régionale

Situation actuelle

97. Il existe un certain nombre d'accords bilatéraux avec des Etats voisins et d'autres Etats qui favorisent la coopération sur des questions concernant la protection des minorités nationales, en particulier dans les domaines de la culture et de l'éducation. Le Comité consultatif note avec regret que le transit d'un grand nombre de réfugiés par le pays a entraîné à plusieurs reprises des fermetures temporaires de la frontière fin 2015 et début 2016 et déplore la pratique consistant à accorder de manière sélective l'autorisation d'entrer dans le pays uniquement aux réfugiés de certains pays d'origine. En février 2016, une clôture a été construite pour verrouiller la frontière avec la Grèce, faisant barrage à plusieurs milliers de personnes, y compris des enfants. S'il a conscience des fortes pressions auxquelles est soumis le pays, y compris de la part d'Etats membres de l'Union européenne, le Comité consultatif rappelle les obligations qui incombent à « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en matière de droits de l'homme et de réfugiés conformément aux instruments internationaux et régionaux.

Recommandation

98. Le Comité consultatif demande aux autorités de maintenir un esprit de bon voisinage et de promouvoir une coopération et une coordination étroites au sein de la région sur différentes questions relatives à la protection des minorités, qui ne se limitent pas à l'éducation et à la culture.

III. CONCLUSIONS

99. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la résolution qui sera adoptée par le Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

100. Les autorités sont invitées à prendre en compte les observations et les recommandations détaillées énoncées aux sections I et II du quatrième Avis du Comité consultatif¹⁰⁰. En particulier, elles devraient prendre les mesures suivantes pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre.

Recommandations pour action immédiate¹⁰¹

➤ Prendre toutes les mesures nécessaires pour bâtir une société intégrée qui s'appuie fermement sur l'état de droit, la protection des droits de l'homme, y compris les droits des minorités, et le respect de la diversité, et abandonner la politique ethno-nationaliste d'exclusion mutuelle qui favorise la formation de sociétés parallèles ;

➤ Prendre très rapidement des mesures pour rétablir la confiance dans les institutions publiques et se désolidariser activement du discours de haine fondé sur des considérations politiques et ethniques ; veiller à ce que tous les discours de haine et les infractions motivées par la haine soient rapidement condamnés, fassent l'objet d'enquêtes effectives et soient sanctionnés ;

Prendre toutes les mesures nécessaires pour créer un système d'enseignement intégré et multilingue ; y consacrer un budget suffisant et veiller à ce que les enseignants soient suffisamment formés et à ce que les manuels et les programmes de toutes les écoles reflètent un contenu interculturel ;

➤ Mettre réellement en œuvre le principe de représentation équitable et promouvoir la participation effective de toutes les personnes appartenant aux minorités nationales, dans la vie publique et dans les processus décisionnels pertinents à tous les niveaux.

Autres recommandations¹⁰²

➤ Appliquer une approche souple des demandes d'exercice des droits des minorités émanant des personnes appartenant aux minorités nationales qui ne sont pas expressément mentionnées dans la Constitution et veiller à ce que le droit à la libre identification s'applique dans tous les exercices de collecte de données, y compris concernant les appartenances multiples ;

➤ Assurer le bon fonctionnement de la Commission pour la protection contre la discrimination en tant qu'organe professionnel et totalement indépendant chargé des questions d'égalité, doté d'un secrétariat opérationnel, et prendre des mesures globales pour

¹⁰⁰ Un lien vers l'Avis sera inséré dans le projet de résolution avant soumission au GR-H.

¹⁰¹ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

¹⁰² Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

faire mieux connaître les normes antidiscrimination applicables au sein du pouvoir judiciaire et de la population, en particulier les groupes les plus désavantagés ;

- Apporter un soutien politique et financier suffisant au Bureau du Médiateur et faire en sorte que tous les postes vacants soient pourvus rapidement et de manière appropriée ;
- Lutter de manière proactive contre les inégalités auxquelles sont confrontées les personnes appartenant aux minorités nationales, en particulier les personnes appartenant aux minorités numériquement moins importantes et les Roms, et collecter régulièrement des données ventilées en vue de l'élaboration de mesures effectives en faveur de l'égalité des chances, en étroite concertation avec les représentants des minorités ;
- Etablir un mécanisme efficace et transparent pour l'attribution des aides à la préservation et au développement des cultures des minorités nationales, et augmenter les possibilités de financement disponibles ;
- Sensibiliser la population aux voies de recours disponibles contre les infractions motivées par la haine et le discours de haine et promouvoir un journalisme professionnel et un comportement éthique des médias par le biais d'activités de formation ciblées ;
- Mettre en place un mécanisme de contrôle efficace et pleinement indépendant visant à faire en sorte que le respect des normes professionnelles par la police soit dûment contrôlé et à ce que toutes les violations alléguées donnent lieu à des enquêtes rapides et à des sanctions appropriées, conformément à la loi ;
- Faciliter l'enregistrement des organisations religieuses des personnes appartenant aux minorités nationales afin qu'elles puissent effectivement exercer leur droit de manifester leurs convictions spécifiques dans des lieux de cultes adéquats ;
- Renforcer le soutien aux médias en langues minoritaires, y compris les petits médias indépendants, et promouvoir un environnement médiatique pluraliste ; veiller de manière proactive à ce que tous les radiodiffuseurs publics contribuent à la formation d'une société intégrée et inclusive en encourageant le respect interculturel et la sensibilisation en la matière ;
- Suivre et assurer la mise en œuvre effective de la loi sur l'utilisation des langues au niveau local et central, y compris concernant la présence des langues minoritaires sur les panneaux topographiques ; encourager l'utilisation des langues minoritaires dans la sphère publique dans la mesure du possible et s'abstenir de s'appuyer exclusivement sur des statistiques dépassées ;
- Lutter de manière globale contre la propension à placer les enfants roms dans des écoles spécialisées et des classes séparées et prendre toutes les mesures pour promouvoir activement leur inclusion dans le système éducatif général, y compris l'emploi de personnel dûment qualifié lorsque cela est approprié ;
- En étroite concertation avec les représentants des minorités nationales, renforcer les efforts visant à fournir un enseignement en/des langues minoritaires de qualité, y compris les

langues des minorités numériquement moins importantes, par l'introduction de méthodes d'enseignement bilingue et multilingue modernes dans toutes les écoles ;

- Veiller à ce que les représentants des Roms soient effectivement associés à tous les processus décisionnels relatifs à la promotion de leur intégration socio-économique, y compris l'adoption et la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action concernés, et prendre toutes les mesures nécessaires pour surmonter les obstacles qui subsistent à la délivrance de documents personnels, à l'enregistrement et aux processus de régularisation de la propriété.