

Quatrième Avis sur l'Albanie – adopté le 11 octobre 2018

Résumé

L'Albanie poursuit ses réformes institutionnelles, animée par la volonté de moderniser le pays et d'adhérer à l'Union européenne. En 2014, une réforme administrative et territoriale a été menée en Albanie pour accroître l'efficacité des collectivités territoriales de manière à ce qu'elles soient en mesure d'offrir de meilleurs services aux citoyens. Le nombre de collectivités locales est tombé de 373 à 61. Les autorités ont pris soin, lors de la planification, de maintenir la structure démographique dans les trois nouvelles collectivités locales où les personnes appartenant aux minorités nationales représentent la majorité de la population locale. Malheureusement, aucune attention n'a été prêtée à l'incidence de cette restructuration sur les proportions de la population dans les zones où les personnes appartenant aux minorités nationales constituent une part importante, bien que minoritaire, de la population.

L'adoption, en octobre 2017, de la loi sur la protection des minorités nationales, a constitué une avancée en vue de l'amélioration du cadre juridique sur le respect et la protection des minorités nationales. La nouvelle loi détermine le champ d'application personnel et les droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Il convient cependant de noter que la loi est de nature très générale et programmatique. Dans de nombreux domaines importants, elle délègue des questions spécifiques au Conseil des ministres, qui doit adopter des décisions dans un délai de six mois suivant son entrée en vigueur. Malheureusement ces décisions n'ont pas été adoptées et la loi ne peut pas être appliquée dans de nombreux domaines. En outre, ayant un statut juridique secondaire, les décisions du Conseil des ministres offriront un degré de protection des droits qui est moindre.

En vertu de la nouvelle loi sur la protection des minorités nationales, les autorités continuent de se fonder sur les données figurant dans le registre d'état civil en ce qui concerne l'appartenance ethnique. De ce fait, les citoyens albanais sont privés du droit de libre identification et ne peuvent pas accéder à des droits spécifiques. En particulier, les données du registre d'état civil que l'on trouve dans les archives sont incomplètes, en ce qui concerne les registres sur les minorités nationales et les régions du pays dans lesquelles de tels registres sont tenus. Pour certaines minorités nationales, en particulier les anciennes minorités « ethnolinguistiques » et les nouvelles minorités nationales reconnues, aucun registre n'est tenu. En outre, la disposition juridique qui prévoit d'infliger des amendes en cas de réponses « incorrectes » à la question sur l'appartenance ethnique (nationalité) introduite avant le recensement de population de 2011 n'a pas été abrogée et reste en vigueur à ce jour.

Les écoles qui dispensent un enseignement en grec continuent de fonctionner dans les comtés de Gjirokastrë, Sarandë, Delvina et Korçë, et un enseignement en macédonien est assuré dans des écoles du comté de Korçë. Hormis l'enseignement limité du romani, aucune autre langue minoritaire n'est enseignée. Si la nouvelle loi sur les minorités nationales offre la possibilité d'ouvrir des classes proposant un enseignement des langues de toutes les minorités nationales dans les écoles albanaises, les projets de décisions du Conseil des ministres prévoient des critères restrictifs.

La situation des Roms et des Égyptiens en Albanie demeure un problème pressant. Les Roms continuent d'être exclus d'une participation effective à la vie sociale et économique, étant donné que les deux groupes sont toujours touchés par un taux de chômage élevé. Les facteurs qui contribuent à cette situation comprennent la discrimination, le manque d'éducation et de qualifications, ainsi qu'un appauvrissement général et un sous-développement des régions habitées par les Roms. Les autorités ont continué de mettre en œuvre des politiques en faveur de l'inclusion des Roms. Le Plan d'action national 2016-2020 pour l'intégration des Roms et des Égyptiens vise à traiter les questions concernant les Roms et les Égyptiens dans le domaine de l'éducation, du logement et de l'intégration urbaine, de l'accès aux soins de santé et de la protection sociale. Les contributions les plus importantes du budget de l'État ont été allouées au financement de projets dans le domaine de l'éducation et de la promotion du dialogue interculturel ainsi que du logement et de l'intégration urbaine. Il convient cependant de noter qu'une part importante des fonds provient de bailleurs de fonds étrangers, ce qui peut compromettre la maîtrise du processus de mise en œuvre par les autorités.

Recommandations pour action immédiate :

- **Adopter sans plus tarder les textes d'application nécessaires pour que la loi sur la protection des minorités nationales puisse être effectivement appliquée, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme et en particulier aux dispositions de la Convention-cadre sur les minorités nationales ;**
- **Respecter strictement le principe de libre identification ; cesser de se fonder exclusivement sur les données d'archive et les « preuves » du registre d'état civil pour vérifier l'authenticité des déclarations des personnes appartenant aux minorités nationales ; abroger les dispositions législatives, avant le recensement de 2021, sur les sanctions infligées en cas de réponses « incorrectes » à la question sur l'appartenance ethnique (nationalité), pour permettre aux personnes interrogées de bénéficier du droit de libre identification, tel que prévu à l'article 3 de la Convention-cadre ;**
- **Intensifier les efforts pour prévenir et combattre l'inégalité et la discrimination dont sont victimes les Roms et les Égyptiens ; prendre des mesures supplémentaires, en particulier au niveau local et en consultation avec les représentants des Roms et des Égyptiens, pour améliorer les conditions de vie, l'accès à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé des Roms et des Égyptiens et promouvoir l'intégration sociale ;**
- **Garantir un accès effectif au droit à l'éducation, y compris pour les minorités nationales moins importantes numériquement ; respecter strictement le principe de libre identification des personnes demandant l'ouverture de classes ou d'établissements scolaires proposant l'enseignement d'une langue minoritaire ; veiller à ce qu'un nombre suffisant de manuels dans les langues minoritaires soit disponible à tous les niveaux d'éducation ;**
- **Examiner, en consultation avec les représentants des minorités nationales, l'incidence de la réforme administrative et territoriale sur l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales ; faire preuve de souplesse dans l'application du seuil de 20 %, qui conditionne l'accès à certains droits, aux communautés locales (quartiers).**

Table des matières

I. PRINCIPAUX CONSTATS	5
PROCÉDURE DE SUIVI	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
APERÇU GÉNÉRAL DE LA SITUATION ACTUELLE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE	6
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES AUTRES RECOMMANDATIONS	8
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	11
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	11
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	17
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ARTICLES 13 ET 14 DE LA CONVENTION-CADRE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ARTICLE 16 DE LA CONVENTION-CADRE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ARTICLE 18 DE LA CONVENTION-CADRE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
III. CONCLUSIONS	47
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
AUTRES RECOMMANDATIONS	47

I. Principaux constats

Procédure de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par l'Albanie a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 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 du quatrième rapport étatique, soumis par les autorités le 18 novembre 2016, et sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de représentants gouvernementaux et non gouvernementaux au cours des visites qu'il a effectuées à Tirana, Finiq, Himarë, Shijak et Vlorë entre le 12 et le 16 mars 2018.

2. Le Comité consultatif se réjouit de l'approche globalement constructive et coopérative des autorités en ce qui concerne la procédure de suivi et de l'assistance considérable qu'elles ont apporté lors de la visite de quatrième cycle. Le troisième Avis a été publié rapidement et un séminaire de suivi a été organisé en février 2017 pour discuter des constats avec les principales parties prenantes. En particulier, il salue le fait que le troisième Avis et la résolution ont été traduits dans la langue nationale, ainsi qu'en romani et en valaque/aroumain. L'événement de suivi organisé en février 2017 a permis de discuter de l'avis et des recommandations du Comité des Ministres, ainsi que plus généralement des développements concernant les minorités nationales et des politiques mises en œuvre pour tenir compte de leurs préoccupations. Enfin, le Comité consultatif salue l'engagement de la société civile et prend note des informations écrites complémentaires communiquées par les représentants de certains groupes minoritaires et ceux de la société civile.

3. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités albanaises ainsi qu'avec les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent et ouvert à tous. Il invite aussi les autorités à envisager de faire traduire le présent Avis et la prochaine résolution du Comité des Ministres dans les langues locales, y compris les langues minoritaires, et à les diffuser largement auprès de tous les acteurs concernés.

Aperçu général de la situation actuelle

4. L'Albanie poursuit sa réforme institutionnelle, animée par la volonté de moderniser le pays et d'améliorer les conditions de vie des citoyens et les services qui leur sont offerts. La mise en œuvre de l'Accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne a permis de stimuler le processus de réforme.

5. En 2014, une réforme administrative et territoriale a été engagée en Albanie pour accroître l'efficacité des collectivités territoriales, de manière à ce qu'elles soient en mesure d'offrir de meilleurs services aux citoyens. Le nombre de collectivités locales est tombé de 373 à 61. En conséquence, le nombre moyen d'habitants d'une collectivité locale a considérablement augmenté. Les autorités ont pris soin, lors de la planification, de maintenir la structure démographique dans les trois nouvelles collectivités locales où les personnes appartenant aux minorités nationales représentent la majorité de la population locale. Ces trois collectivités locales sont Finiq dans le comté de Vlorë, Dropull dans le comté de

Gjirokastrë (où dans les deux cas, les personnes appartenant à la minorité nationale grecque représentent la population majoritaire) et Pustec dans le comté de Korçë (où résident essentiellement des personnes appartenant à la minorité nationale macédonienne). Le Comité consultatif regrette qu'aucune attention n'ait été prêtée à l'incidence de cette restructuration sur les proportions de la population dans les zones où les personnes appartenant aux minorités nationales constituent une part importante, bien que minoritaire, de la population.

6. L'adoption, en octobre 2017, de la loi sur la protection des minorités nationales a constitué une avancée en vue de l'amélioration du cadre juridique sur le respect et la protection des minorités nationales. La loi reprend dans une large mesure les dispositions de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a toutefois noté que la loi est de nature très générale et programmatique. Dans de nombreux domaines importants, elle délègue des questions spécifiques au Conseil des ministres d'Albanie (ci-après le « Conseil des ministres »), qui doit adopter des décisions qui, du fait de leur statut juridique secondaire, offrent un degré de protection des droits qui est moindre. Ces décisions devaient être adoptées dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Le Comité consultatif note que deux décisions du Conseil des ministres « sur les mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche scientifique visant à promouvoir la reconnaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la foi religieuse des minorités nationales » et « sur la communication des textes scolaires aux élèves, la formation professionnelle continue des enseignants et la mise en place et le fonctionnement des classes dans la langue des minorités nationales » ont été adoptées le 29 septembre 2018.

7. Malheureusement, la plupart des décisions du Conseil des ministres, nécessaires à l'application effective de la loi, n'ont pas été adoptées. La loi ne peut pas être appliquée dans de nombreux domaines. Cela concerne des questions importantes comme la procédure de reconnaissance des minorités nationales et les critères à appliquer pour déterminer dans quelles collectivités locales des classes ou des écoles proposant l'enseignement d'une langue minoritaire peuvent être créées. La mesure dans laquelle une langue minoritaire peut être utilisée dans les rapports avec les autorités administratives, pour les indications topographiques et autres signes ainsi que les procédures et le mandat pour la mise en place et le fonctionnement du comité sur les minorités nationales n'ont pas non plus été établis. En outre, en déléguant au pouvoir exécutif les compétences dans ces domaines importants, le Parlement albanais a considérablement affaibli la protection des droits inscrits dans la loi, du fait qu'il ne sera pas nécessaire d'obtenir l'approbation du parlement pour modifier une décision du Conseil des ministres.

Évaluation des mesures prises en application des recommandations pour action immédiate

8. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne l'adoption d'un cadre juridique consolidé et cohérent relatif à la protection des droits des minorités. La loi sur la protection des minorités nationales, adoptée le 13 octobre 2017, est entrée en vigueur le 24 novembre 2017. La nouvelle loi détermine le champ d'application personnel et les droits des personnes appartenant aux minorités nationales. En outre, la loi supprime la division des minorités en minorités « nationales » et « ethnolinguistiques » et abandonne officiellement le concept de « zones de minorités nationales ».

9. Le recensement de la population et des logements de 2011 s'est déroulé dans un climat d'intimidation et de méfiance en raison des modifications de la loi sur le recensement de 2000 qui ont été adoptées à la hâte, trois mois à peine avant la date du recensement. Les modifications ont introduit une amende en cas de réponse « incorrecte » à la question sur l'appartenance ethnique (nationalité), tout en établissant qu'une réponse serait jugée incorrecte si elle ne correspondait pas aux données figurant dans le registre d'état civil. Avant le recensement, plusieurs organisations de minorités nationales ont appelé à boycotter le recensement, et en particulier la question sur l'appartenance ethnique (nationalité). Un nombre important de personnes interrogées (13,96 % des habitants) ont choisi de ne pas répondre à la question. Par conséquent, les résultats du recensement sont largement considérés par les représentants des minorités nationales comme non fiables et inexacts. Les travaux préparatoires du recensement de 2021 n'ont pas encore débuté.

10. Malheureusement, en vertu de la nouvelle loi sur la protection des minorités nationales, les autorités continuent de se fonder sur les données du registre d'état civil en ce qui concerne la nationalité, privant ainsi les citoyens albanais du droit de libre identification. Il convient de noter que les données du registre d'état civil contenues dans les archives sont incomplètes à la fois en ce qui concerne i) les groupes de minorités nationales couverts et ii) les régions du pays où de tels registres sont tenus. En outre, il est inacceptable que les autorités s'appuient sur les données du registre d'état civil, au vu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 1^{er} décembre 2011, qui a invalidé les dispositions de la loi sur l'état civil relatives à l'inscription de la nationalité sur les documents délivrés par les bureaux de l'état civil. De plus, les autorités affirment que « l'appartenance ethnique, la race, etc., ne sont pas inscrites au Registre national de l'état civil (NRCS) »¹.

11. Aucun progrès n'a été réalisé en ce qui concerne l'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues à travers le pays. Les écoles qui dispensent un enseignement en grec continuent de le faire dans les comtés de Gjirokastrë, Sarandë, Delvina et Korçë, et un enseignement en macédonien est dispensé dans des écoles du comté de Korçë. Hormis un enseignement limité du romani, aucun enseignement d'autres langues minoritaires ou dans ces langues n'a été mis en place. Des initiatives de parents au niveau local pour créer des classes enseignant le serbe à Libofshë et le macédonien à Trebisht ont été contrecarrées par les directions régionales de l'éducation.

12. La nouvelle loi sur les minorités nationales offre la possibilité d'ouvrir des classes qui proposent un enseignement des langues minoritaires. Malheureusement, la décision du Conseil des ministres précisant les critères à appliquer pour déterminer les collectivités locales dans lesquelles des écoles de minorités nationales pourraient être créées, le « nombre substantiel » et les « demandes appropriées » n'a pas été adoptée dans le délai de six mois prévu par la loi.

13. Pour donner suite à la stratégie nationale « Pour l'amélioration des conditions de vie de la minorité rom » et au plan d'action de la « Décennie de l'inclusion des Roms » (2005-2015), les autorités ont élaboré le Plan d'action national 2016-2020 pour l'intégration des Roms et des Égyptiens (adopté en décembre 2015). Ce plan d'action vise à traiter des questions concernant les Roms et les Égyptiens dans le domaine de l'éducation, du logement

¹ Rapport étatique, p. 61.

et de l'intégration urbaine, de l'accès aux soins de santé et de la protection sociale. Il identifie les sources de financement public existant et d'éventuels financements extérieurs. Les fonds nécessaires à la mise en œuvre du Plan d'action sont estimés à près de 56 millions d'euros, dont 31 millions provenant du budget de l'État et 25 millions obtenus, comme envisagé, auprès de bailleurs de fonds étrangers. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les contributions les plus importantes du budget de l'État ont été allouées au financement de projets dans le domaine de l'éducation et de la promotion du dialogue interculturel, ainsi que du logement et de l'intégration urbaine. Il convient toutefois de noter qu'une part importante du financement provient de bailleurs de fonds étrangers. Le fait de dépendre largement d'un financement extérieur peut compromettre la maîtrise du processus de mise en œuvre par les autorités.

Évaluation des mesures prises en application des autres recommandations

14. La Commissaire chargée de la protection contre la discrimination et le Défenseur du peuple (médiateur) continuent de bénéficier d'un soutien public et reçoivent tous les ans un nombre de plaintes important. La Commissaire continue de contribuer aux initiatives législatives qui concernent les droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Il convient toutefois de noter que l'incidence des recommandations du Défenseur du peuple reste limitée, étant donné que leur mise en œuvre dépend du bon vouloir des autorités.

15. Aucune donnée n'est collectée de manière systématique sur la prévalence des infractions à caractère raciste et motivées par l'appartenance ethnique ni sur les cas qui concernent l'incitation à la haine raciale. Un outil pour signaler le discours de haine en ligne a été créé en 2014 par la section de cybercriminalité de la police nationale, mais il semblerait que la police n'enregistre pas les signalements, même en cas de menaces motivées par la haine. Par conséquent, le nombre de poursuites engagées au titre de ces infractions est négligeable.

16. La loi sur la protection des minorités nationales, adoptée en 2017, contient des dispositions à valeur déclarative visant à protéger, à préserver et à développer les identités culturelles et les langues des minorités nationales. Il est cependant nécessaire d'adopter des textes d'application, sous la forme de décisions du Conseil des ministres, pour rendre les dispositions législatives effectives. Malheureusement, ces décisions n'ont pas été adoptées dans le délai légal de six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, privant ainsi les personnes appartenant aux minorités nationales de l'accès à leurs droits.

17. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris les communautés numériquement moins importantes, aux programmes de radio et de télévision dans leur langue. Des actualités quotidiennes de dix minutes sont diffusées, doublées en grec, en macédonien, en rom, en serbe et en aroumain. En outre, Radio Tirana 1 diffuse cinq fois par semaine des programmes culturels d'une durée de 45 à 60 minutes, qui portent essentiellement sur la musique traditionnelle rom. Les représentants des minorités nationales considèrent à l'unanimité que ces programmes sont trop rares, et que leur contenu ne correspond pas aux intérêts des personnes appartenant aux minorités nationales.

18. Les formations de sensibilisation aux normes relatives aux droits de l'homme à destination des représentants des forces de l'ordre, dispensées en particulier par la Commissaire chargée de la protection contre la discrimination, en coopération avec des institutions centrales et locales, des ONG et des organisations internationales comme le Programme des Nations Unies pour le développement, se sont poursuivies à un rythme soutenu ces dernières années.

19. La loi sur la protection des minorités nationales, adoptée en 2017, cherche à combler les lacunes qui existaient jusqu'alors dans la législation en ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives et pour les indications topographiques et d'autres signes. En vertu des dispositions juridiques sur l'autonomie locale, les organes des collectivités locales, où plus de 20 % des habitants appartiennent à une minorité nationale, créent les conditions nécessaires à l'utilisation de la langue minoritaire entre les personnes appartenant aux minorités et ces organes. Les conseils locaux peuvent aussi décider d'afficher, à côté de l'albanais, les noms des administrations, des routes et d'autres indications topographiques, également dans une langue minoritaire.

20. Le seuil de 20 % qui doit être calculé par rapport à la population dans chacune des 61 municipalités, fixé à la suite de la réforme territoriale administrative de 2014, constitue un obstacle insurmontable qui empêche un accès effectif aux droits. Selon les informations communiquées par les autorités dans le rapport étatique², seulement trois collectivités locales comptent suffisamment de personnes appartenant aux minorités nationales pour atteindre ce seuil (Dropull, Finiq et Pustec). Aucune autre minorité nationale ou personne appartenant aux minorités nationales grecque et macédonienne résidant en dehors de ces trois municipalités n'est susceptible de bénéficier d'un certain nombre de dispositions de la loi sur la protection des minorités nationales, adoptée en 2017, qui s'appliquent uniquement dans les municipalités où les personnes appartenant à une minorité nationale représentent au moins 20 % de la population locale.

21. La loi sur les minorités nationales prévoit la création d'un nouveau comité sur les minorités nationales, qui sera composé de représentants de toutes les minorités nationales reconnues. Une fois établi, ce comité sera un organe consultatif qui sera notamment chargé de recommander et de formuler des avis sur les projets de loi, les politiques et les programmes relatifs aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, de soumettre des rapports périodiques à l'Assemblée sur la situation des minorités nationales et de suivre la mise en œuvre du cadre juridique et des politiques nationales sur les minorités. Il convient toutefois de noter que les dispositions de la loi relatives au comité sur les minorités nationales sont de nature programmatique et qu'elles ne peuvent être rendues opérationnelles que par l'adoption d'une décision du Conseil des ministres. Une autre décision du Conseil des ministres est nécessaire pour établir les règles de fonctionnement du Comité sur les minorités nationales. Les décisions susmentionnées du Conseil des ministres n'ont pas été adoptées dans le délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Par conséquent, le processus de création du nouveau comité sur les minorités nationales n'a pas débuté.

² Rapport étatique, p. 81.

22. Malheureusement, la loi sur les minorités nationales n'aborde pas la question des mécanismes consultatifs au niveau local pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Étant donné que de nombreuses questions, en particulier celles concernant l'éducation, l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec l'administration locale et pour les indications topographiques, relèvent des compétences (ou des compétences partagées) des collectivités locales, l'absence d'organes consultatifs au niveau municipal risque d'avoir une incidence importante sur l'accès aux droits des minorités.

II. Constats article par article

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

23. La loi sur la protection des minorités nationales a été adoptée le 13 octobre 2017³. La nouvelle loi détermine le champ d'application personnel des droits des personnes appartenant aux minorités nationales⁴ et supprime la division des minorités en minorités « nationales »⁵ et minorités « ethnolinguistiques »⁶. En outre, la loi étend le nombre de minorités nationales reconnues à neuf, à savoir : aroumaine⁷, bosniaque, bulgare, égyptienne, grecque, macédonienne, monténégrine, rom et serbe⁸.

24. Le Comité consultatif reconnaît que les parties contractantes disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer le champ d'application personnel de la Convention-cadre. Il considère cependant que ses responsabilités incluent celles d'examiner le champ d'application personnel donné à la mise en œuvre de la Convention-cadre pour vérifier qu'aucune distinction arbitraire ou injustifiée n'a été opérée⁹. Le Comité consultatif juge problématique, sous l'angle de la Convention-cadre, l'application par l'Albanie du critère de la citoyenneté pour accéder aux droits énumérés dans la loi sur la protection des minorités nationales et par extension à la protection conférée par la Convention-cadre, et il considère qu'une telle mesure ne va pas dans le sens des efforts actuellement déployés pour adopter une approche plus nuancée de l'utilisation du critère de la citoyenneté dans la protection des minorités nationales¹⁰. Le Comité consultatif estime en effet que, si la citoyenneté peut être une exigence légitime dans des domaines tels que la représentation au parlement, l'application générale de ce critère reste néanmoins problématique en ce qui concerne les

³ Loi n° 96/2017 sur la « Protection des minorités nationales », adoptée le 13 octobre 2017, publiée au Journal officiel n° 198/2017 le 9 novembre 2017. La loi est entrée en vigueur 15 jours après la date de publication (24 novembre 2017).

⁴ La loi (article 3) définit une minorité nationale comme suit : « un groupe de citoyens albanais qui vivent sur le territoire de la République d'Albanie et qui entretiennent déjà des liens durables avec l'État albanais, qui présentent une caractéristique culturelle, ethnique, linguistique, religieuse ou traditionnelle distincte et qui souhaitent, collectivement, exprimer, préserver et développer leur identité culturelle, ethnique, linguistique, religieuse ou traditionnelle distincte ».

⁵ Avant l'entrée en vigueur de la loi sur les minorités nationales, les personnes d'appartenance ethnique grecque, macédonienne, serbe/monténégrine étaient reconnues comme appartenant à des minorités nationales respectives.

⁶ Avant l'entrée en vigueur de la loi sur les minorités nationales, les Roms et les Aroumains/Valaques étaient reconnus comme des minorités « ethnolinguistiques ».

⁷ Les personnes appartenant à ce groupe avaient été reconnues avant l'entrée en vigueur de la loi comme des Aroumains/Valaques. Certaines personnes appartenant à ce groupe préfèrent qu'on les appelle des « Armâns ».

⁸ Article 3.2 « Définitions ».

⁹ Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre (2016), paragraphe 26, disponible à l'adresse suivante :

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a4812>.

¹⁰ Compilation des études et rapports de la Commission de Venise sur la protection des minorités nationales, doc. réf. : CDL(2011)018, pp. 4-9, disponible à l'adresse suivante :

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl\(2011\)018-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl(2011)018-f).

garanties associées à d'autres domaines importants couverts par la Convention-cadre, comme la non-discrimination et l'égalité, ainsi que certains droits culturels et linguistiques¹¹.

25. D'une manière plus générale, le Comité consultatif encourage les autorités à préconiser une approche ouverte et inclusive du champ d'application de la Convention-cadre, en ce qui concerne les mesures pratiques prises pour appliquer la législation sur les minorités nationales et les personnes appartenant à d'autres groupes qui demandent une protection au titre de la Convention-cadre et la reconnaissance en tant que minorité nationale.

26. L'article 4 de la loi prévoit la possibilité de reconnaître une minorité nationale et établit une procédure de reconnaissance. En particulier, elle dispose qu'une demande de reconnaissance officielle doit être déposée auprès du ministre de l'Intérieur par un groupe de 300 citoyens albanais au moins qui déclarent appartenir à une minorité nationale. La loi prévoit aussi la création d'une commission ad hoc au sein du ministère de l'Intérieur chargée de se prononcer sur les demandes de reconnaissance ainsi que le droit à un contrôle juridictionnel des décisions.

27. Le Comité consultatif note avec intérêt que le projet de décision du Conseil des ministres sur la « détermination de la composition, des fonctions et de la procédure d'examen de la demande de reconnaissance d'une minorité nationale par la commission ad hoc au sein du ministère de l'Intérieur » établit qu'une commission ad hoc doit être composée de représentants de différents ministères compétents, d'autres organismes publics et de l'Académie des sciences, du Centre d'études albanologiques et de l'Institut d'histoire. Le projet de décision décrit aussi les procédures à suivre et contient un calendrier pour l'examen d'une demande de reconnaissance.

28. En outre, le projet de décision du Conseil des ministres « sur la documentation et les procédures de collecte de données sur les personnes appartenant aux minorités nationales » exige de chaque personne présentant une demande de reconnaissance qu'elle soumette un certain nombre de documents dont des « certificats délivrés par le service des archives du bureau de l'état civil ou des attestations administratives délivrées par des bureaux de l'état civil, où elles ont été enregistrées initialement, par ordre chronologique », des « documents délivrés par la Direction générale des archives et la Direction du système d'archivage du ministère de l'Intérieur ».

29. Le Comité consultatif considère que l'approche des autorités est viciée à la base, étant donné qu'elle va directement à l'encontre du droit de libre identification des personnes appartenant aux minorités nationales, tel que prévu dans la Convention-cadre. Il attire l'attention des autorités sur le quatrième Commentaire thématique sur le champ d'application de la Convention-cadre dans lequel il est indiqué que « la libre identification commence par la libre décision d'un individu qui doit, sauf justification du contraire, être la base de toute identification personnelle. De l'avis du Comité consultatif, la libre identification d'une personne ne peut être remise en question que dans de rares occasions, par exemple lorsqu'elle n'est pas fondée sur la bonne foi ». En particulier, il est inacceptable

¹¹ Voir Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif sur le champ d'application de la Convention-cadre (mai 2016), paragraphe 29.

de s'appuyer systématiquement sur des données d'archive ou des « preuves » du registre d'état civil attestant de l'appartenance à une minorité nationale, car les registres ont été tenus pour certaines communautés de minorités nationales uniquement et dans certaines régions seulement.

30. Le Comité consultatif rappelle également que dans le quatrième Commentaire thématique il demandait aux États « de faire en sorte que toutes les personnes et tous les groupes concernés par la Convention-cadre soient informés et en mesure de se prévaloir de leur droit de libre identification afin de pouvoir accéder aux droits garantis par cet instrument. Le droit de libre identification est pleinement exercé lorsque le choix de déclarer son appartenance à une minorité n'est pas entravé par des difficultés pratiques et lorsqu'il est fait sans crainte de se trouver désavantagé ou de perdre son prestige social »¹².

31. L'arrêt n° 52 de la Cour constitutionnelle du 1^{er} décembre 2011 a invalidé des dispositions de la loi sur l'état civil concernant l'inscription de la nationalité sur les documents délivrés par les bureaux de l'état civil. En outre, les autorités ont affirmé¹³ que l'appartenance ethnique et la race n'étaient pas inscrites au Registre national de l'Etat civil (NRCS). Le Comité consultatif note avec une vive préoccupation, qu'étant donné qu'aucun registre sur l'appartenance ethnique n'a été tenu en dehors des limites étroitement définies et imposées par le régime communiste totalitaire, l'obligation de produire des documents d'archive ou des preuves du registre d'état civil est viciée à la base, car elle exclut la possibilité de reconnaître tout groupe minoritaire national autre que ceux déjà reconnus par la loi. Au niveau individuel, les dispositions de la loi sur les minorités nationales et les projets de décisions du Conseil des ministres qui font dépendre la reconnaissance de la production de documents d'archive, privent les personnes appartenant aux minorités nationales du droit d'être reconnues en tant que telles par les autorités et d'accéder à leurs droits.

32. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que la définition donnée à l'article 3, paragraphe 1 de la loi sur les minorités nationales contient une liste de marqueurs identitaires, qui suffisent à déterminer le champ d'application personnel de la loi. Les critères inclus par le législateur ne comprennent pas l'obligation de produire des données d'archive ou des preuves du registre de l'état civil.

Recommandations

33. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à ne pas faire dépendre la reconnaissance de l'appartenance ethnique d'une personne demandant à déclarer son appartenance à une minorité nationale de la présentation de données d'archives ou de « preuves » de l'état civil attestant de l'appartenance à une minorité nationale, car le fait de se fonder sur des données du registre de l'état civil aux fins de la reconnaissance de l'appartenance d'une personne à une minorité nationale est contraire au principe de libre identification.

34. Le Comité consultatif demande aux autorités d'examiner régulièrement l'incidence de l'application du critère de citoyenneté en ce qui concerne l'accès aux droits des

¹² Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre (2016), paragraphe 14.

¹³ Rapport étatique, p. 61.

minorités, pour veiller à ce qu'elle ne conduise pas à l'exclusion de personnes du champ d'application de la Convention-cadre d'une manière injustifiée et arbitraire, c'est-à-dire discriminatoire, en particulier en ce qui concerne leurs intérêts linguistiques et culturels.

Recensements de population et certificats de naissance

35. Le Comité consultatif rappelle qu'un recensement de population a été effectué en octobre 2011 en Albanie. La loi du 26 octobre 2000 relative au recensement général de la population et des logements a été modifiée à peine trois mois avant la date du recensement de 2011¹⁴, et ce afin d'instaurer une amende en cas de réponse « incorrecte » à la question sur l'appartenance ethnique (nationalité), précisant qu'une réponse sera jugée « incorrecte » si elle ne correspond pas aux données figurant dans le registre d'état civil. Le recensement a été effectué alors que certaines organisations représentant des minorités nationales avaient appelé à le boycotter¹⁵ et les résultats du recensement sont généralement considérés par les représentants des minorités nationales comme non fiables et inexacts¹⁶. Dans ce contexte, le Comité consultatif a fait part de ses préoccupations quant à l'incompatibilité de la loi relative au recensement, en particulier en ce qui concerne les amendes en cas de réponses « incorrectes », avec les principes consacrés par l'article 3 de la Convention-cadre. Il a indiqué dans son troisième Avis sur l'Albanie que « compte tenu des amendes applicables et de l'appel à boycotter le recensement qui en a résulté, le Comité consultatif estime que les résultats du recensement devraient être examinés avec la plus grande prudence ; il appelle les autorités à ne pas se fonder exclusivement sur les données sur la nationalité recueillies par cette voie pour déterminer leur politique de protection des minorités nationales »¹⁷. Par ailleurs, le Comité consultatif rappelle qu'il a toujours « mis les États parties en garde contre le fait de s'en remettre exclusivement aux statistiques et chiffres officiels, dans la mesure où, pour diverses raisons, ils ne reflètent pas toujours exactement la réalité »¹⁸.

36. Le Comité consultatif note également qu'en mai 2011, une décision du Conseil des ministres a mis fin à la pratique qui consistait, sous le régime communiste, à faire figurer obligatoirement sur les certificats de naissance l'appartenance ethnique des personnes issues des minorités nationales grecque et macédonienne résidant dans les anciennes « zones de minorités ». Ces inscriptions, qui étaient basées sur les certificats de naissance des parents et non sur les déclarations librement exprimées des intéressés, établissaient une distinction discriminatoire entre les personnes appartenant à différentes minorités nationales. En outre, l'arrêt de la Cour constitutionnelle¹⁹ a entièrement aboli les articles 6/1, 8, 42/2 et l'article 58(e) de la loi sur l'état civil²⁰ au motif de leur incompatibilité avec la Constitution. Les dispositions invalidées concernaient l'inscription de la nationalité sur les documents délivrés par le service de l'état civil.

¹⁴ Rapport étatique, p. 17.

¹⁵ Gezim Krasniqi, « The politics of numbers and identity in Albania », disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://www.citsee.eu/blog/politics-numbers-and-identity-albania>.

¹⁶ Greek Minority In Albania: Minorities Declare Manipulation Of Albanian Census, disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://www.unpo.org/article/13466>.

¹⁷ Troisième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, paragraphe 17, p. 6.

¹⁸ Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre (2016), paragraphe 18.

¹⁹ Arrêt n° 52 de la Cour constitutionnelle, du 1^{er} décembre 2011.

²⁰ Loi n° 10129 « sur l'état civil », du 11 mai 2009.

37. La disposition instaurant des amendes en cas de réponses « incorrectes » à la question sur l'appartenance ethnique (nationalité) n'a pas été abrogée et demeure en vigueur. Cependant, le Comité consultatif prend note de la déclaration des autorités selon laquelle chaque recensement en Albanie est effectué sur la base d'une loi spécifique adoptée à cette fin, et qu'une nouvelle loi sera adoptée avant le recensement de 2021²¹.

38. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que la loi sur la protection des minorités nationales, adoptée en 2017, prévoit le droit de libre identification. En outre, la loi autorise les institutions publiques aux niveaux central et local à collecter des données concernant l'identification des personnes appartenant aux minorités nationales tout en tenant compte des données du registre d'état civil.

39. Le projet de décision du Conseil des ministres « sur la documentation et les procédures de collecte de données relatives aux personnes appartenant aux minorités nationales » mettant en œuvre l'article 7, paragraphe 2 de la loi, précise qu'en coopération avec le ministère de l'Intérieur, le préfet de la région vérifie les déclarations libres des personnes appartenant aux minorités nationales. Cette vérification de l'authenticité doit reposer sur les données d'archives et les « preuves » du registre d'état civil. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par ces dispositions de la loi et par le projet de décision du Conseil des ministres qu'il juge incompatibles avec le principe de libre identification consacré par l'article 3 de la Convention-cadre.

40. En particulier, le Comité consultatif note que l'inscription de la nationalité sur les documents délivrés par le service de l'état civil a été abolie par la Cour constitutionnelle. Il rappelle que les « preuves » contenues dans les archives sont incomplètes à la fois en ce qui concerne i) les groupes de minorités nationales concernés et ii) les régions du pays où de tels registres ont été tenus. Il rappelle que l'appartenance ethnique des personnes issues de ces minorités nationales, auparavant considérées comme des « minorités ethnolinguistiques », n'a jamais été enregistrée. Il rappelle aussi que le droit de libre identification est un droit fondamental de l'homme protégé au titre de la Convention-cadre.

41. Le Comité consultatif note avec regret que, hormis les données du recensement qui sont contestées, la collecte de données statistiques sur la situation des personnes appartenant aux minorités nationales n'a guère progressé. Il note cependant que le bureau du PNUD à Tirana a préparé, en collaboration avec l'Institut albanais de statistiques (INSTAT), un aperçu basé sur le recensement de 2011 intitulé « Roma and Egyptians in Albania: A profile of socio-demographic and economic development » [Les Roms et les Égyptiens en Albanie : profil du développement sociodémographique et économique]²². En outre, il est prévu de créer une base de données sur les communautés rom et égyptienne dans le cadre du Plan d'action 2016-2020 pour l'intégration des Roms et des Égyptiens. Le Comité consultatif rappelle qu'une telle collecte de données doit être effectuée en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales et dans le plein respect des garanties, notamment celles concernant les normes internationales sur la protection des données à caractère personnel, l'utilisation spécifique et limitée de ces données par les autorités, et le consentement libre, éclairé et indubitable des personnes concernées, comme

²¹ Rapport étatique, p. 12.

²² Rapport étatique, p. 18.

le prévoit la Recommandation (97)18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel.

42. Le prochain recensement en Albanie doit se tenir en 2021. Le Comité consultatif rappelle aux autorités qu'une étroite consultation avec les communautés de minorités lors de la préparation du recensement de 2021 revêt une importance décisive, compte tenu des lacunes identifiées lors du recensement de 2011. Ce recensement devrait être précédé d'une campagne de sensibilisation expliquant à la population l'importance de collecter des informations exactes sur la diversité de la société albanaise qui serviront de base à l'élaboration d'une politique éclairée sur les minorités nationales. Ces informations sont aussi une condition essentielle à la mise en œuvre de politiques et de mesures effectives destinées à protéger les minorités et à les aider à préserver et à affirmer leur identité. Il conviendra de veiller tout particulièrement à ce que les agents recenseurs et les personnes interrogées soient informés du droit de libre identification des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris en prévoyant la possibilité de ne choisir aucune des appartenances ethniques et/ou linguistiques multiples. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne que les personnes interrogées ne doivent pas nécessairement être encouragées à choisir une seule appartenance et que des efforts doivent être faits pour s'assurer que des appartenances multiples pourront être traitées et prises en compte dans les résultats du recensement, conformément aux recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020²³.

43. Dans ce contexte, le Comité consultatif rappelle également que « le droit de libre identification s'applique à chaque opération de collecte de données séparément. En d'autres termes, les personnes appartenant à des minorités nationales ne doivent pas être tenues de s'identifier à chaque fois de la même manière. Les listes de réponses possibles aux questions touchant à l'identité devraient être ouvertes et non fermées, et la possibilité de déclarer des appartenances multiples devrait être explicitement donnée. Compte tenu de l'importance accordée dans certains États parties à la taille des groupes minoritaires aux fins de l'accès aux droits des minorités, les appartenances multiples doivent être non seulement enregistrées, mais aussi bien traitées, analysées et présentées. Ces considérations concernant la collecte, le traitement et la publication des données valent aussi pour les autres cas pouvant entraîner l'identification à une minorité (par exemple l'inscription dans un établissement scolaire) »²⁴.

Recommandations

44. Le Comité consultatif demande aux autorités de ne pas se fonder exclusivement sur les données d'archive et les « preuves » du registre d'état civil pour vérifier l'authenticité des déclarations libres des personnes appartenant à une minorité nationale.

45. Le Comité consultatif exhorte les autorités à adopter sans plus tarder une loi sur le recensement de la population de 2021, conformément aux normes internationales. La

²³ Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020, pp. 148-150, disponibles à l'adresse suivante :

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2015/ECE_CES_41_FR.pdf.

²⁴ Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre (2016), paragraphe 16.

collecte de données devrait reposer sur la libre identification de l'appartenance à une minorité nationale. Une telle approche permettrait d'éviter toute réponse « incorrecte ». Si le recensement de 2021 devait être effectué sur la base de la loi actuelle, la disposition sur les amendes en cas de réponses « incorrectes » devrait être abrogée et les autres lacunes identifiées dans le troisième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie comblées.

46. Le Comité consultatif demande aux autorités de revoir, en consultation étroite avec les représentants des minorités nationales, la méthode de recensement de la population, le libellé des questions posées et les garanties prévues pour des réponses volontaires et éclairées, y compris la possibilité de déclarer des appartenances multiples, conformément aux recommandations de l'Office de statistique de l'Union européenne (EUROSTAT) et à celles de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe en vue des recensements de la population et des habitations de 2020.

47. Le Comité consultatif recommande à nouveau vivement aux autorités de mettre au point des mécanismes de collecte régulière d'informations à jour et fiables sur le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales, ainsi que sur leur situation en ce qui concerne l'accès aux droits et aux ressources. Les données devraient être collectées en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales et dans le respect total des garanties, notamment celles concernant les normes internationales sur la protection des données à caractère personnel, comme le prévoit la Recommandation (97)18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre législatif relatif à l'interdiction de la discrimination

48. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la loi sur la protection des minorités nationales, adoptée en 2017, interdit toute forme de discrimination à l'égard de toute personne en raison de son appartenance à une minorité nationale. En outre, conformément à l'article 4, paragraphe 2 de la Convention-cadre, la loi oblige les institutions publiques à adopter et à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour garantir une égalité pleine et effective dans la vie économique, sociale, politique et culturelle entre les personnes appartenant aux minorités nationales et celles appartenant à la majorité. Le Comité consultatif salue cette disposition.

49. Le Comité consultatif se félicite de l'adoption, en 2010, de la loi sur la protection contre la discrimination, inspirée de la Directive du Conseil sur l'égalité sans distinction de race (2000/43/CE) et de la Directive du Conseil sur l'égalité en matière d'emploi (2000/78/CE). La loi interdit la discrimination, directe et indirecte, fondée notamment sur la race, l'appartenance ethnique et la nationalité dans le domaine de l'emploi, des soins de santé, de l'éducation, de la protection sociale, de l'accès aux services et du logement et désigne les juridictions compétentes dans les affaires de discrimination présumée. Le Commissariat à la protection contre la discrimination a été créé en 2010 et la Commissaire, en plus d'examiner les plaintes individuelles, de mener des enquêtes et de sanctionner les violations de la loi, est habilité à représenter les victimes de discrimination devant les tribunaux.

50. Les modifications du Code du travail adoptées en 2015 ont renforcé l'interdiction de toute forme de discrimination dans l'exercice du droit à l'emploi, en définissant la discrimination comme toute distinction, exclusion, restriction ou préférence, fondée sur les motifs interdits, tels que ceux énumérés dans la loi sur la protection contre la discrimination²⁵.

51. Selon le rapport annuel pour 2016²⁶, la Commissaire a examiné 239 affaires (216 plaintes²⁷ et 23 cas d'office). Sur ces 239 affaires, 131 (120 plaintes et 11 cas d'office) étaient de nouvelles plaintes déposées en 2016. Sur 202 décisions rendues en 2016, la Commissaire a établi que dans 57 affaires le comportement allégué était discriminatoire. Onze autres affaires ont été réglées par la médiation. Dans dix affaires, la Commissaire a infligé des sanctions avec une amende pour non-respect de ses recommandations ou non-communication d'informations. En outre, la Commissaire a engagé deux actions en justice destinées à établir la discrimination devant les tribunaux et a participé à 45 procédures devant les tribunaux. Selon le rapport annuel, cela représente une augmentation considérable du nombre de procédures judiciaires auxquelles la Commissaire a participé par rapport aux années précédentes.

52. Le Comité consultatif note aussi que ces dernières années, la Commissaire a organisé des activités régulières de sensibilisation en coopération avec des institutions centrales et locales, des ONG et des organisations internationales comme le PNUD et l'UE. En mai et juin 2016, elle a organisé 19 sessions de formation à l'intention de policiers dans 12 districts au cours desquelles 471 agents de la direction de la police locale ont été formés à « la protection contre la discrimination »²⁸.

53. Le Bureau du Défenseur du peuple (médiateur) s'est vu décerner le « statut A » en 2014, soit le plus haut niveau décerné par le Comité international de coordination des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme²⁹. Il continue de

²⁵ Les nouvelles règles interdisent tous les types de discrimination. Chaque employé a le droit à l'égalité de traitement, compte tenu de ses qualifications et de ses résultats au regard de l'effort de formation consenti et du niveau de responsabilité, sans discrimination fondée sur le genre, l'appartenance ethnique, la couleur, la langue, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, le handicap, l'état de santé, l'origine sociale, l'origine nationale ou la religion, les opinions philosophiques ou politiques, la situation économique, sociale et éducative, la maternité, le contexte familial, la responsabilité parentale, l'âge, la situation matrimoniale ou la situation de famille, l'état civil, la résidence, les prédispositions génétiques, le fait de vivre avec le SIDA, l'adhésion ou l'appartenance à des syndicats, l'appartenance à un groupe particulier ou tout autre motif qui vise à empêcher ou rend impossible l'exercice du droit à l'emploi et d'une profession, de la même manière qu'autrui (article 4/2 de la loi n° 136/2015 portant modification de l'article 9 de la règle existante dans le Code du travail), voir également : Rapport de l'Institution pour la démocratie et la médiation « Labour Standards in Albania » Tirana, 2016, disponible en anglais à l'adresse suivante : http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/12/IDM_LabourStandards_ENG.pdf

²⁶ Commissaire chargée de la protection contre la discrimination « Rapport annuel de 2016 », disponible à l'adresse <http://www.kmd.al/?fq=brenda&emri=&gj=gj1&kid=142&kidd=176> (en albanais seulement); le rapport annuel de 2017 n'est pas disponible.

²⁷ En 2016, 91 plaintes ont été déposées pour discrimination présumée fondée sur la race, deux l'ont été au motif de la couleur, 26 au motif de l'appartenance ethnique et trois à celui de la langue.

²⁸ Idem, p.7.

²⁹ GANHRI Sub-Committee on Accreditation Report – 21 février 2018, disponible en anglais à l'adresse suivante :

bénéficiaire d'un soutien public et reçoit un nombre important de plaintes chaque année (4 546 en 2017, 5 512 en 2016, 4 203 en 2015). Cependant, le Comité consultatif note que les recommandations du Défenseur ont une incidence limitée, étant donné que leur mise en œuvre dépend du bon vouloir des autorités³⁰.

54. Au cours des dernières années, le Défenseur du peuple a soumis au parlement plusieurs rapports sur les problèmes touchant les Roms. On peut citer un rapport « sur les droits de la minorité rom » (2012), un autre « sur les problèmes et la situation des droits de la minorité rom en Albanie » (un rapport soumis en 2014 après une inspection de tous les principaux sites de Roms en Albanie) et un troisième « sur le déplacement de la communauté rom/égyptienne, dans la zone du lac artificiel, Tirana » (2016)³¹.

55. Pour donner suite à ces rapports, le Défenseur du peuple a adressé plusieurs recommandations aux autorités, dont la modification de la loi sur les programmes de logements sociaux³², la simplification des procédures de transfert des données de l'état civil aux collectivités locales en cas de nouvelle résidence, et l'examen des problèmes de logement des familles roms concernées par la construction du nouveau périphérique autour de Tirana, et celles installées dans la zone de Shkoza, ainsi que dans celle de « Bregu i Lumit » à Tirana. Le Défenseur du peuple a également formulé un certain nombre de recommandations dans le domaine de l'éducation, y compris la modification de la loi sur l'éducation³³ et l'inclusion des Roms dans la formation professionnelle et l'emploi. Une loi sur l'aide juridictionnelle, qui avait été proposée il y a longtemps par le Défenseur du peuple, a été adoptée en décembre 2017 et elle est entrée en vigueur en juin 2018³⁴.

56. Le Comité consultatif salue chaleureusement les efforts déployés par le Défenseur du peuple pour promouvoir les droits des Roms et des Égyptiens. Après avoir été invité à participer aux travaux du Groupe de travail interinstitutionnel « Pour l'évaluation du cadre législatif et des politiques sur les minorités », le Défenseur du peuple a publié, en mars 2015, un rapport spécial « sur la situation des droits des minorités en Albanie » qu'il a présenté au parlement. Dans le rapport, le Défenseur du peuple recommande notamment l'adoption d'une loi précisant la définition et les critères de reconnaissance « de jure » des minorités, conformément aux dispositions de la Convention-cadre, le développement de possibilités pour l'éducation des minorités, dont l'enseignement dans les langues minoritaires, la promotion des identités et le développement des cultures des minorités et enfin, un recensement de la population « fondé sur les meilleurs critères et normes internationaux,

<https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/Statuspercent20Accreditationpercent20Chart.pdf>.

³⁰ Rapport annuel « sur l'activité du Défenseur du peuple, année 2016 », p. 2, disponible à l'adresse suivante : http://www.avokatipopullit.gov.al/sites/default/files/RAPORTET/RAPORTET_VJETORE/Report_2016.pdf.

³¹ Voir aussi les conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Albanie (doc. réf. CRI(2018)20), adoptées le 21 mars 2018, disponibles à l'adresse suivante :

<https://rm.coe.int/conclusions-de-l-ecri-sur-la-mise-en-oeuvre-des-recommandations-faisan/16808b76f1>.

³² Loi n° 9232 / 2004 « sur les programmes de logements sociaux pour les résidents des zones urbaines ».

³³ Loi n° 69 « sur le système d'éducation préuniversitaire de la République d'Albanie », du 21 juin 2012.

³⁴ Rapport de Dunja Mijatovic, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Albanie du 21 au 25 mai 2018, p. 25.

lors duquel les minorités seraient libre d'exprimer leur appartenance ethnique en toute objectivité et sans condition »³⁵.

Recommandations

57. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de soutenir les activités du Commissariat à la protection contre la discrimination et du Bureau du Défenseur du peuple en continuant de leur fournir des ressources suffisantes pour permettre aux deux instances de remplir efficacement leur mission en toute indépendance.

58. Le Comité consultatif demande aux autorités de coopérer avec le Bureau du Défenseur du peuple pour renforcer l'efficacité de ses actions, en particulier en ce qui concerne la mise en application de ses recommandations.

Situation socio-économique des Roms et des Égyptiens

59. En Albanie, la situation des Roms et des Égyptiens demeure un problème pressant. Le Comité consultatif note que les autorités ont poursuivi leurs efforts pour lutter contre la discrimination et mettre en œuvre des politiques en faveur de l'inclusion des Roms. Pour donner suite à la Stratégie nationale « Pour l'amélioration des conditions de vie de la minorité rom » et au Plan d'action de la « Décennie de l'inclusion des Roms » (2005-2015), les autorités ont élaboré le Plan d'action national 2016-2020 pour l'intégration des Roms et des Égyptiens (adopté en décembre 2015). Ce plan d'action, mis au point en consultation avec les représentants des communautés rom et égyptienne, vise à traiter des questions concernant les Roms et les Égyptiens dans les domaines de l'éducation, du logement et de l'intégration urbaine, de l'accès aux soins de santé et de la protection sociale.

60. Le Plan d'action identifie les sources de financement public existant et de financement extérieur potentiel. Les fonds nécessaires à la mise en œuvre du Plan d'action sont estimés à près de 56 millions d'euros, dont 31 millions d'euros provenant du budget de l'État, et 25 millions d'euros obtenus auprès d'autres bailleurs de fonds, en principe étrangers³⁶. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que les contributions les plus importantes du budget de l'État ont été affectées au financement de projets dans le domaine de l'éducation et de la promotion du dialogue interculturel (1,8 milliard de LEK, ce qui équivaut à 13,8 millions d'euros³⁷) ainsi que du logement et de l'intégration urbaine (1,16 milliard de LEK, ce qui équivaut à 9 millions d'euros).

61. Si le Comité consultatif salue la participation de bailleurs de fonds étrangers, il note qu'il incombe en premier lieu aux autorités nationales d'agir face aux difficultés que rencontrent les Roms et les Égyptiens, y compris de mettre en œuvre le Plan d'action. Le fait de dépendre largement d'un financement extérieur peut compromettre la maîtrise du processus par les autorités. En outre, les représentants des Roms ont informé le Comité consultatif qu'il n'existait pas de mécanisme de mise en œuvre au niveau local. Malgré ce

³⁵ Rapport annuel « sur l'activité du Défenseur du peuple en 2016 », p. 80.

³⁶ Plan d'action national pour l'intégration des Roms et des Égyptiens en Albanie, p. 59, disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://www.al.undp.org/content/albania/en/home/library/poverty/national-action-plan-for-integration-of-roma-and-egyptians-in-th.html>.

³⁷ Au moment de l'adoption du présent Avis, 1 euro équivalait à 125 LEK.

point négatif, le Comité consultatif prend note des efforts déployés par les autorités, en particulier en ce qui concerne le logement, l'accès aux soins de santé et l'éducation (pour les questions relatives à l'accès des enfants roms et égyptiens à l'éducation, voir article 12).

62. Dans le domaine du logement, le ministère de l'Aménagement urbain met en œuvre, depuis 2014, le « programme d'amélioration des conditions de vie des communautés rom et égyptienne ». L'étendue des projets couverts par le programme augmente chaque année, avec plus de 260 millions de LEK consacrés au financement de projets de logement dans 22 collectivités locales, ayant bénéficié à plus de 800 familles roms et égyptiennes en 2014-2016. La plupart de ces fonds ont été utilisés pour des projets de reconstruction ou de rénovation de maisons existantes et ont été attribués à des familles qui détiennent un titre foncier. D'autres plans pour 2017-2018 prévoient des projets devant bénéficier à 210 familles en 2017 et à 420 familles en 2018. Le Comité consultatif salue l'objectif des autorités qui entendent régler systématiquement les problèmes de logement des Roms et des Égyptiens dans un délai de 10 ans³⁸.

63. Le Comité consultatif note avec intérêt l'intention des autorités de donner suite aux recommandations du Défenseur du peuple d'inclure les Roms en tant que groupe prioritaire dans les projets de logement et d'attribuer aux familles roms 5 % des logements construits dans le cadre de chaque projet. En outre, la loi sur le logement social³⁹, adoptée en 2018, sert de base aux programmes de logements abordables destinés aux groupes vulnérables, y compris les Roms⁴⁰. Malheureusement, selon les informations fournies par les représentants des Roms, les projets de loi ne semblent pas remédier de manière appropriée au problème de la régularisation des constructions. Dans ce contexte, le ministère de l'Aménagement urbain a élaboré la Stratégie de logement social 2016-2025 et le Plan d'action⁴¹. Ces documents ont notamment pour but d'améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables, dont les Roms et les Égyptiens qui ne peuvent pas se loger aux prix du marché. La Commissaire chargée de la protection contre la discrimination a recommandé de modifier le projet pour prévenir les expulsions abusives et discriminatoires. Le Comité consultatif note que ces initiatives n'ont pas encore donné de résultats.

64. En coopération avec le HCR, l'UNICEF, des ONG spécialisées dans l'assistance juridique et des ONG roms locales, le ministère de l'Intérieur a organisé plusieurs campagnes de sensibilisation à l'importance de l'enregistrement des naissances et des « cérémonies d'enregistrement » se sont tenues dans des communautés de Roms. En outre, des tables rondes ont porté sur l'inscription à l'état civil et sur les mesures pratiques que les institutions locales doivent prendre pour faciliter l'enregistrement par des membres des communautés locales de Roms.

65. Néanmoins, malgré les efforts déployés par les autorités ces dernières années, d'importants problèmes concernant l'accès des Roms et des Égyptiens aux soins de santé continuent d'être signalés. Les enfants roms ont moins de chances que les autres enfants de bénéficier de tous les vaccins disponibles et « un tiers des filles roms risquent d'être mariées

³⁸ Rapport étatique, pp. 28-29.

³⁹ Loi n° 22/2018 sur le logement social.

⁴⁰ Rapport étatique, p. 37.

⁴¹ Les deux documents ont été approuvés par la décision n° 405 du Conseil des ministres le 1^{er} juin 2016.

avant l'âge de 18 ans »⁴², en violation des dispositions du Code de la famille albanais⁴³. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que, en principe, la vaccination obligatoire est gratuite en Albanie. Selon le rapport étatique, des efforts particuliers sont faits pour identifier et vacciner les enfants roms et égyptiens, sans qu'il soit tenu compte de leur situation concernant l'inscription à l'état civil et les documents d'identité⁴⁴. L'Institut de la santé publique a lancé en 2014 une initiative pour couvrir plus de 95 % des enfants roms et égyptiens. Des travailleurs sociaux ou des médiateurs de la santé se sont unis à ces efforts pour améliorer la communication avec les communautés rom et égyptienne.

Recommandations

66. Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier leurs efforts pour prévenir, combattre et sanctionner l'inégalité et la discrimination dont sont victimes les Roms et les Égyptiens. Les autorités doivent redoubler d'efforts, en particulier au niveau local, pour améliorer les conditions de vie des Roms et leur accès aux soins de santé. Les autorités devraient faire en sorte que les personnes concernées aient la possibilité de participer effectivement aux processus de consultation et de prise de décision à ces sujets.

67. Le Comité consultatif demande aux autorités de garantir le financement nécessaire à la mise en œuvre effective du Plan d'action national 2016-2020 pour l'intégration des Roms et des Égyptiens et d'autres projets d'infrastructure. Il convient d'identifier des mécanismes de mise en œuvre du plan d'action au niveau local, en étroite coopération avec les représentants des Roms et des Égyptiens.

Article 5 de la Convention-cadre

Politique de soutien aux cultures des minorités

68. Le Comité consultatif note que la loi sur la protection des minorités nationales, adoptée en 2017, garantit aux personnes appartenant aux minorités nationales « le droit de conserver et de développer leur identité linguistique, culturelle et religieuse et leur patrimoine culturel »⁴⁵. Elle précise aussi que « les personnes appartenant aux minorités nationales jouissent [...] du droit de célébrer des événements liés à la promotion de leur identité culturelle distincte ».

69. Le Comité consultatif se félicite de la création, en vertu de la nouvelle loi, du Fonds pour les minorités nationales administré par le Comité sur les minorités nationales⁴⁶. L'objectif du fonds est de financer des initiatives et des projets visant à défendre les droits des minorités nationales, à préserver et à promouvoir les différentes identités culturelles, ethniques, linguistiques, traditionnelles et religieuses des minorités nationales.

⁴² Unicef « Child Notice Albania », 2015, p. 34, disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.unicef.nl/files/unicef-child-notice-albania.pdf>.

⁴³ L'âge légal pour se marier est fixé à l'article 7 du Code la famille, soit 18 ans. Voir Code de la famille albanais, disponible à l'adresse suivante : <http://www.durajlaw.com/PDFen/Family%20Code.pdf>.

⁴⁴ Rapport étatique, p. 28.

⁴⁵ Article 12 « Conservation de l'identité culturelle des minorités nationales ».

⁴⁶ Article 21 « Fonds pour les minorités nationales ».

70. Le Comité consultatif note que ces dernières années, les autorités ont poursuivi leurs efforts pour soutenir les activités culturelles des minorités nationales. L'un des objectifs des politiques culturelles en Albanie est de « permettre l'expression des diversités culturelles nationales (langues, minorités, religions) »⁴⁷. Les associations qui représentent les minorités nationales participent au programme de subventions mis en œuvre par le ministère de la Culture pour financer des activités culturelles. Le Comité consultatif note que le budget total de ces projets, qui s'élève à 300 000 euros, semble relativement faible pour le nombre d'activités qu'il entend couvrir.

71. Ces dernières années, les autorités ont soutenu plusieurs initiatives culturelles⁴⁸. Dans ce contexte, le Comité note avec regret que la plupart des projets ont tendance à se concentrer sur les expressions traditionnelles de la culture, comme la chanson, la musique, la danse et l'artisanat. Bien que louables, ces initiatives risquent de présenter une image folkloriste des minorités.

72. Plusieurs concerts ont également bénéficié d'un soutien financier, comme un concert de musique rom traditionnelle et un concert de musique folk à Sarandë. Dans le domaine de la littérature, la publication d'œuvres littéraires sur les Roms et sur la minorité aroumaine en Albanie a reçu un soutien financier. Un dictionnaire de vocabulaire romani-albanais a été publié en 2016. Le ministère de la Culture a également alloué des fonds au festival multiculturel de Përmet, à l'exposition de photographies « Dropulli's Chronicle » célébrant la culture grecque au Centre culturel de Dervitsani et au festival multiculturel « Des gens et des idées » à Berat.

73. Le Comité consultatif considère dans ce contexte que le soutien des autorités devrait être étendu, outre les expressions culturelles traditionnelles, aux manifestations contemporaines de la culture. De ce fait, le soutien devrait être étendu aux initiatives qui associent les jeunes des minorités et à celles qui tiennent compte des besoins quotidiens des personnes appartenant aux minorités nationales⁴⁹.

Recommandations

74. Le Comité consultatif demande aux autorités d'apporter un soutien plus structuré, important et régulier et un financement suffisant pour permettre aux organisations de minorités nationales de conserver et de développer leurs cultures et leurs langues, y compris les manifestations contemporaines de la culture. Les autorités devraient adopter une approche plus proactive envers les expressions culturelles des minorités nationales et promouvoir un plus large éventail de manifestations, pas seulement celles limitées au folklore.

75. Le Comité consultatif invite aussi les autorités à élaborer en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales, et à adopter sans plus tarder, les critères et les procédures qui permettraient une participation effective des représentants des minorités

⁴⁷ Philippe Kern « A Cultural Strategy for Albania - Implanting the Cultural Bug », p. 8, mars 2018, disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/a-cultural-strategy-for-albania-implanting-the-cultural-bug/1680794665>.

⁴⁸ Rapport étatique, pp. 42-45.

⁴⁹ Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre (2016), paragraphe 70.

nationales au processus décisionnel pour soutenir les initiatives et les projets qui doivent être financés grâce au Fonds pour les minorités nationales et en ce qui concerne les stratégies, les programmes et les plans d'action à créer les conditions nécessaires au maintien des identités distinctes des minorités et à leur développement.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

76. Les autorités ont poursuivi leurs efforts pour promouvoir la tolérance et faciliter l'intégration sociale dans son ensemble. D'une manière générale, le climat de respect et de tolérance prévaut. Selon les représentants des minorités nationales, les cas d'intolérance raciste ou ethnique sont rares. Le Comité consultatif prend note des nombreux programmes, séminaires, campagnes et initiatives organisés par la Commissaire chargée de la protection contre la discrimination pour promouvoir la diversité et le dialogue interculturel auprès de la population en général, des médias et des autorités⁵⁰.

77. Des efforts ont également été faits par les autorités pour sensibiliser davantage la population dans son ensemble, y compris les personnes appartenant aux minorités nationales, les responsables politiques et les médias, à la nécessité de la tolérance et du respect de la diversité, et pour combattre les préjugés contre les Roms et les Égyptiens en organisant des campagnes et d'autres activités sous les auspices du ministère de la Culture. Malgré ces efforts, il semblerait que la xénophobie et l'intolérance persistent, en particulier à l'égard des Roms et des Égyptiens. Le Comité consultatif note que la Commissaire chargée de la protection contre la discrimination est intervenue à plusieurs reprises pour protéger les droits des Roms et des Égyptiens. Le dernier cas concernait un militant rom qui s'était vu refuser l'entrée dans un bar à Tirana en raison de son appartenance ethnique⁵¹. Il convient cependant de noter que l'ampleur des pratiques discriminatoires reste hypothétique, car la loi n'autorise pas la Commissaire à simuler et à tester la discrimination dans les bars ou dans d'autres endroits comme le marché de l'emploi, etc.).

78. Les forces de l'ordre mettraient du temps à intervenir en cas de violence domestique perpétrée au sein de familles roms, mettant encore plus en danger la vie des femmes roms. Les femmes roms considèrent qu'il est particulièrement difficile d'avoir accès au système judiciaire, car, il y a peu encore, aucun service juridique gratuit n'était proposé, même si l'aide juridictionnelle gratuite est énoncée clairement dans les objectifs du Plan d'action national. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par ces lacunes, qui contribuent aux discriminations multiples fondées sur le genre, lesquelles ne sont pas compatibles avec l'article 6 de la Convention-cadre et appellent une réponse urgente des autorités.

79. Le Comité consultatif note que les Roms et les Égyptiens sont particulièrement vulnérables à la traite aux fins d'exploitation par le travail, car ils sont souvent employés dans l'économie informelle. Il a également été signalé que des enfants des communautés

⁵⁰ Rapport étatique, pp. 50-51.

⁵¹ Après avoir mené une enquête, la Commissaire a infligé une amende de 5 000 euros aux propriétaires du bar. Depuis, aucun cas de refus d'accès n'a été signalé.

rom et égyptienne sont exploités aux fins de mendicité forcée, de prostitution et en tant que victimes de la traite d'êtres humains⁵².

Recommandation

80. Les autorités devraient intensifier leurs efforts pour adopter des mesures de sensibilisation aux questions de tolérance et de non-discrimination en particulier dans les médias, à l'intention du grand public.

81. Les autorités devraient prendre des mesures spéciales et ciblées pour protéger les femmes et les enfants de communautés vulnérables de l'exploitation et des abus. Le Comité consultatif demande aussi aux autorités de prendre des mesures pour faire en sorte que les personnes appartenant aux groupes vulnérables, en particulier les femmes et les enfants, aient effectivement accès à une aide juridictionnelle gratuite et au système judiciaire.

Crime de haine, discours de haine

82. Les dispositions du Code pénal albanais relatives au crime de haine ont été modifiées en 2013. Les articles 119, 120 et 84 érigent en infraction pénale les injures, la diffamation et les menaces de mort ou les blessures graves. En outre, les articles 119b et 84a couvrent les injures et les menaces de mort ou les blessures graves fondées sur « l'appartenance ethnique, l'origine nationale, la race ou la religion par le biais de systèmes informatiques ». L'article 265 incrimine l'incitation à la haine fondée sur la race, l'appartenance ethnique, la religion ou l'orientation sexuelle, ainsi que la production, la diffusion et le stockage délibérés en vue de la diffusion d'écrits incitant à la haine, par tous les moyens ou sous toutes les formes ». Le Comité consultatif note que la langue ne fait pas partie des motifs de discrimination. En outre, les incitations à la violence et à la discrimination ne figurent pas dans le Code. Les actes de discrimination raciale commis par des fonctionnaires et des personnes exerçant une fonction publique constituent une infraction en vertu de l'article 253 du Code pénal. Toutefois, la discrimination raciale dans le secteur privé n'est pas couverte par cette disposition⁵³.

83. L'article 266 du Code pénal érige en infraction pénale le fait de menacer la paix sociale par l'incitation à la violence « contre d'autres parties de la population » (ainsi que l'incitation à la haine nationale ou aux « actes arbitraires » à leur égard). Le Comité consultatif partage les préoccupations exprimées par l'ECRI qui considère que cette disposition ne couvre que le motif de l'appartenance ethnique. La restriction du champ d'application de l'article 266 aux cas où la paix sociale est menacée pose également problème⁵⁴.

84. Enfin, le Comité consultatif note que l'article 50 du Code pénal, qui détermine les circonstances aggravantes pour toutes les infractions pénales, a été modifié en 2013 et

⁵² Rapport du GRETA concernant la mise en œuvre par l'Albanie de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (deuxième cycle d'évaluation) adopté le 11 mars 2016, p. 7 et p. 14.

⁵³ Rapport de l'ECRI sur l'Albanie (cinquième cycle de monitoring), adopté le 19 mars 2015, p. 12, disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/cinquieme-rapport-sur-l-albanie/16808b54eb>.

⁵⁴ Voir aussi Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre (2016), paragraphes 55-56.

contient désormais les motifs suivants : « genre, race, couleur, appartenance ethnique, langue, identité de genre, orientation sexuelle, convictions politiques, religieuses ou philosophiques, état de santé, prédispositions génétiques ou handicap ».

85. Le Comité consultatif note avec regret qu'aucune donnée n'est collectée de manière systématique sur la prévalence des infractions à caractère raciste et sur le nombre d'affaires concernant l'incitation à la haine raciale. Il note dans ce contexte que, malheureusement, l'Albanie n'a pas signalé périodiquement le nombre de crimes de haine enregistrés par la police au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)⁵⁵. L'absence de données a des conséquences négatives sur la sensibilisation des autorités et de la population à la prévalence de ces actes et n'incite pas les autorités à prendre des mesures préventives. En outre, les services répressifs ne sont pas encouragés à lutter de manière plus systématique contre ce phénomène.

86. Le Comité consultatif regrette profondément l'absence de données sur le discours de haine et les crimes de haine en Albanie. Il n'y a aucune collecte systématique de données, que ce soit par la police ou par le parquet. Aucune information n'a été collectée par le Défenseur du peuple ni par la Commissaire chargée de la protection contre la discrimination. Compte tenu du manque général d'informations dans ce domaine, le Comité consultatif salue la création, en 2014, par la section de la cybercriminalité de la police nationale, d'un outil de signalement du discours de haine en ligne. Il note cependant que selon les représentants de la société civile, la police n'enregistre pas ces signalements, même en cas de menaces motivées par la haine. En conséquence, le nombre de cas de discours de haine signalés reste très faible, étant donné que – selon des représentants de la société civile – aucun suivi approprié n'est effectué par les services répressifs.

87. En l'absence de données officielles, le Comité consultatif note que les informations factuelles font ressortir des cas d'infractions à motivation raciste et de harcèlement à l'école, en particulier concernant les Roms et les Égyptiens⁵⁶. Selon les ONG, l'internet et, en particulier, les médias sociaux en Albanie, regorgent de contenus choquants et continuent de produire des messages racistes.

Recommandations

88. Le Comité consultatif demande aux autorités de revoir les dispositions de droit pénal en vue d'introduire des modifications législatives pour combler les lacunes existantes, en particulier en ce qui concerne le crime de haine fondé sur la langue.

⁵⁵ Les États participants de l'OSCE se sont engagés à : « nommer, s'ils ne l'ont pas encore fait, une personne de contact nationale pour les crimes de haine, chargée de signaler périodiquement au BIDDH des informations et des statistiques fiables sur les crimes de haine », à « collecter, tenir et rendre publiques des données et des statistiques fiables suffisamment détaillées sur les crimes de haine et les manifestations violentes d'intolérance, y compris le nombre de cas signalés aux forces de l'ordre, le nombre d'affaires ayant donné lieu à des poursuites et les peines imposées. » (Décision du Conseil ministériel n° 9/09), disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://hatecrime.osce.org/what-dowe-know/our-mandate>, OSCE ODIHR Hate Crime Reporting, disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://hatecrime.osce.org/albania>.

⁵⁶ Cinquième rapport de l'ECRI sur l'Albanie (2015), p. 17.

89. Les autorités devraient mettre en place un système de collecte de données qui enregistrerait le nombre d'infractions à motivation raciste ou ethnique et les cas de discours de haine.

90. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités de continuer d'accorder un degré de priorité élevé à la lutte contre le racisme, l'intolérance et la discrimination sous toutes leurs formes et de garantir le respect de la diversité dans la société. En particulier, les autorités devraient prendre des mesures pour renforcer l'efficacité des forces de l'ordre dans la lutte contre les crimes de haine.

Article 8 de la Convention-cadre

Droit de manifester sa religion ou ses convictions et de créer des institutions religieuses

91. La loi sur la protection des minorités nationales, adoptée en 2017, garantit aux personnes appartenant aux minorités nationales le droit à la liberté de conscience et de religion et le droit de manifester, individuellement ou collectivement, ou en commun avec d'autres personnes, leur religion ou leur foi⁵⁷. Le Comité consultatif salue également le fait que les personnes appartenant aux minorités nationales ont le droit de créer leurs organisations et associations religieuses, conformément à la législation applicable.

92. Cependant, le Comité consultatif est vivement préoccupé par des cas de vandalisme ou de destruction d'églises orthodoxes fréquentées par des personnes appartenant à la minorité nationale grecque. Les cas de vandalisme et de pillage de l'église de la vierge Marie dans le quartier du vieux bazar de Përmet en août 2013⁵⁸ et la démolition par les autorités locales de l'église Saint-Athanase de Dhërmi en août 2015⁵⁹ sont particulièrement préoccupants. La négligence et les litiges en suspens sur la restitution de biens ont également contribué à la détérioration constante de sites historiques religieux, comme l'effondrement en mai 2017 du monastère Saint-Athanase de Lower Leshnicë, dans la région de Sarandë, un monument historique datant de 1797 dont les croyants orthodoxes avaient officiellement demandé la restitution aux autorités en 2016⁶⁰. Le Comité consultatif note que les litiges en suspens sur la restitution de biens, les revendications de propriété qui se chevauchent et la validité des permis de construire sont au cœur des problèmes et il rappelle que dans ses précédents avis il a demandé aux autorités de veiller à ce que le processus de restitution des biens des communautés religieuses et de compensation soit juste et équitable. En outre, le Comité consultatif note que la loi sur les minorités nationales oblige les institutions publiques à protéger les personnes appartenant aux minorités

⁵⁷ Article 10 « Liberté de conscience et de religion ».

⁵⁸ « Unholy Row Reignites Albania-Greece Tensions », disponible en anglais à l'adresse <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-greece-rift-over-church-property-row> et « Tensions between Albania and Greece grow over Orthodox community of Përmet », disponible en anglais à l'adresse <http://www.lastampa.it/2013/08/23/vaticaninsider/eng/world-news/tensions-between-albania-and-greece-grow-over-orthodox-community-of-prmet-TViSOkIwap6yKsbikeAudK/pagina.html>.

⁵⁹ « Church of St. Athanasius Leveled by Albanian Government », disponible en anglais à l'adresse <http://myocn.net/church-of-st-athanasius-leveled-by-albanian-government/>.

⁶⁰ « Request for the Return of Churches, Monasteries and Sacred Objects », disponible en anglais à l'adresse <http://orthochristian.com/91601.html> ; « Reconstruction of ancient churches begins in Albania », disponible en anglais à l'adresse <http://orthochristian.com/110365.html>.

nationales contre les menaces, la discrimination, l'hostilité ou la violence dues à leurs identités culturelles, ethniques, linguistiques, religieuses ou traditionnelles distinctes.

Recommandation

93. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités albanaises d'intensifier leurs efforts pour restituer les biens appartenant aux communautés religieuses et leur accorder des dédommagements justes et équitables, et pour lutter contre toutes les manifestations d'hostilité fondée sur la religion.

Article 9 de la Convention-cadre

Accès aux médias des personnes appartenant aux minorités nationales

94. La loi sur la protection des minorités nationales, adoptée en 2017, garantit aux personnes appartenant aux minorités nationales le droit d'exprimer leurs idées et d'avoir des opinions ainsi que de recevoir et de communiquer des informations dans les langues minoritaires, sans discrimination et sans l'ingérence des autorités publiques. Elle garantit aussi le droit aux personnes appartenant aux minorités nationales de créer leur propre presse écrite et médias électroniques et d'utiliser les services audio et audiovisuels sans discrimination. La loi prévoit aussi que l'attribution de licences aux services de radio et de télédiffusion ne doit pas être discriminatoire et que la radio et la télévision publiques doivent diffuser des programmes informatifs et culturels dans les langues minoritaires. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la disposition de l'article 14 de la loi correspond au texte de la Convention-cadre.

95. En outre, la loi sur les médias audiovisuels⁶¹ comporte des dispositions sur les programmes audiovisuels dans les langues minoritaires et sur la culture des minorités. La loi introduit la notion de « services audio communautaires », qui peuvent être utilisés par les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif note également que la loi prévoit que le service communautaire de diffusion audio « doit être exploité, détenu et géré par la communauté à laquelle il est destiné » et la licence doit être accordée pour une zone géographique délimitée. Selon les informations disponibles, il n'existe actuellement aucun « service audio communautaire » géré par une minorité nationale.

96. Le Comité consultatif salue le maintien de plusieurs programmes dans les langues minoritaires sur les chaînes de télévision et les stations de radio publiques. Il note, en particulier, la diffusion d'actualités quotidiennes de cinq minutes, doublées en grec, en macédonien, en rom, en serbe et en aroumain. Des émissions d'une durée de 25 minutes présentant des documentaires, des reportages et de la musique sont aussi diffusées dans chacune de ces langues. Enfin, Radio Tirana 1 diffuse cinq fois par semaine des programmes culturels d'une durée de 45 à 60 minutes, qui se composent essentiellement de musique traditionnelle rom. En outre, le Comité consultatif note que la chaîne de télévision « ALPO » à Girokastër diffuse une émission d'une heure intitulée « Greetings to the minority » en grec consacrée aux questions des minorités, tous les mercredis soir à 20 h 30 (retransmise le vendredi à 16 h 30). Il note cependant avec regret que d'autres diffuseurs privés, comme

⁶¹ Loi n° 97/2013 sur « Les médias audiovisuels en République d'Albanie ».

« ARMONIA » RTV, TV « KRISTAL » et « Prespa » Radio n'ont soit jamais diffusé de programmes dans les langues minoritaires alors qu'ils avaient une licence pour le faire soit ont cessé de diffuser des programmes dans une langue minoritaire. Selon les interlocuteurs roms, des efforts sont déployés pour maintenir les stations de radio qui émettent sur internet en romani.

97. Enfin, le Comité consultatif regrette l'absence de changement depuis le précédent cycle de suivi en ce qui concerne la presse dans les langues minoritaires. Les autorités n'apportent aucun soutien à la presse dans les langues des minorités nationales.

Recommandations

98. Le Comité consultatif demande aux autorités de faire en sorte que les réseaux publics de radio et de télévision continuent d'étendre leurs programmes dans les langues minoritaires, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention-cadre.

99. Le Comité consultatif encourage les autorités à veiller à ce que les services audio communautaires soient accessibles aux personnes appartenant à toutes les minorités nationales.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives

100. La loi sur la protection des minorités nationales, adoptée en 2017, entend combler les lacunes qui existaient jusqu'alors dans la législation en ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la disposition législative visée à l'article 15.2 de la loi correspond au texte de la Convention-cadre, mais il note avec préoccupation qu'un seuil de 20 %, qui n'est pas mentionné à l'article 10.2 de la Convention-cadre, a été ajouté comme condition supplémentaire.

101. Le seuil de 20 %, qui doit être calculé par rapport à la population de chacune des 61 municipalités, constitue un obstacle insurmontable à l'accès effectif aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales. D'après les informations communiquées par les autorités, ce seuil est atteint dans seulement trois collectivités locales⁶². Il s'agit de Dropull dans le comté de Gjirokastër et de Finiq dans celui de Vlorë (où résident des personnes appartenant à la minorité grecque) ainsi que de Pustec dans le comté de Korçë (où résident des personnes appartenant à la minorité macédonienne).

102. De nombreuses autres municipalités traditionnellement habitées par un nombre substantiel d'habitants appartenant aux minorités nationales (comme Himarë ou Shijak) ont été fusionnées⁶³ avec d'autres municipalités, habitées par un petit nombre de personnes

⁶² Rapport étatique, p. 81.

⁶³ La municipalité de Himarë a été constituée dans le contexte de la réforme administrative et territoriale, par la fusion des anciennes municipalités de Himarë, Lukovë et de la commune de Horë-Vranisht (qui sont devenues des unités municipales). La municipalité de Shijak a été formée par la fusion des anciennes municipalités de Gjepalaj, Maminas, Shijak et Xhafzotaj (qui sont devenues des unités municipales).

appartenant aux minorités nationales. En conséquence, les personnes appartenant aux minorités nationales qui vivent dans ces collectivités locales issues de fusions ne sont pas en mesure d'accéder à leurs droits linguistiques. Le Comité consultatif y voit un obstacle très grave, qui nécessite de prendre des mesures immédiates au niveau législatif. Il rappelle dans ce contexte que « étant donné que les droits prévus à l'article 10.2 peuvent être exercés dès lors que l'un des deux critères principaux est rempli (implantation substantielle ou implantation traditionnelle), ils peuvent aussi s'appliquer à des territoires où résident une proportion relativement faible de personnes appartenant à une minorité nationale, du moment que ces personnes habitent traditionnellement sur le territoire en question, qu'elles en font la demande et que cette demande correspond à un besoin réel »⁶⁴.

103. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que la loi sur l'autonomie locale⁶⁵ prévoit l'établissement de structures communautaires dans les villes (article 68) et à la campagne (article 70). Certaines compétences peuvent être déléguées ou transférées aux conseils de quartier des unités administratives. Le Comité consultatif considère que les droits des personnes appartenant aux minorités nationales seraient plus efficacement protégés si le seuil était appliqué aux communautés locales (quartiers) et si les décisions sur l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives étaient prises par ces conseils de quartier.

104. En outre, le Comité consultatif rappelle que dans son commentaire thématique sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, il encourage les États à mûrement réfléchir lorsqu'ils fixent des seuils pour définir les aires d'implantation substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales et accueille avec satisfaction les décisions des autorités qui tendent à abaisser ces seuils si le besoin s'en fait sentir⁶⁶. En outre, il préconise de mettre autant que possible à profit les dispositions légales permettant l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations au niveau local et dans l'éducation. Dans ce contexte, les autorités sont également invitées à examiner attentivement la situation des minorités nationales dont un nombre substantiel de membres vivent en dehors de leur territoire traditionnel (souvent dans la capitale du pays)⁶⁷.

Recommandations

105. Le Comité consultatif demande aux autorités de revoir la disposition législative sur le droit d'utiliser les langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives en vue de rendre l'accès à ce droit effectif. Le Comité demande aux autorités d'envisager d'appliquer le seuil fixé dans la loi aux communautés locales (quartiers), et de veiller à ce que le pouvoir de décider de l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités incombe aux conseils de quartier.

⁶⁴ Commentaire thématique n° 3 sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, paragraphe 56, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/16806b6a0b>.

⁶⁵ Loi n° 139/2015 « sur l'autonomie locale », adoptée le 17 décembre 2015.

⁶⁶ Commentaire thématique n° 3 sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, paragraphe 57, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/16806b6a0b>.

⁶⁷ Commentaire thématique n° 3 sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre (2012), paragraphes 57-58.

106. Les autorités sont également invitées à réfléchir, en consultation avec les représentants des minorités nationales, à l'adoption de mesures souples qui faciliteraient l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations locales, en particulier dans les aires traditionnellement habitées par des personnes appartenant aux minorités nationales, où elles représentent seulement un pourcentage relativement faible de la population.

Article 11 de la Convention-cadre

Noms (patronymes) et prénoms dans les langues minoritaires

107. La loi sur la protection des minorités nationales, adoptée en 2017, comble les lacunes qui existaient jusqu'alors dans la législation en ce qui concerne l'utilisation des noms et des prénoms dans les langues minoritaires et leur reconnaissance officielle. Le Comité consultatif note que la disposition législative prévue à l'article 15.1(a) autorise l'utilisation des noms et prénoms dans les langues minoritaires à condition qu'ils figurent aussi en albanais, ce qui ne correspond pas au texte pertinent de la Convention-cadre⁶⁸.

108. Le Comité consultatif note également que plusieurs dispositions réglementaires ont été adoptées ces dernières années pour clarifier la procédure de modification des noms et prénoms. La loi sur l'état civil a été modifiée⁶⁹ en 2013. Conformément à ces modifications, la demande de modification du prénom ou du nom peut être déposée « une fois seulement et pour des raisons d'inadéquation ». Il n'est pas possible de changer de nom si le demandeur fait l'objet de poursuites pénales ou d'une procédure en justice. Les textes réglementaires établissent les procédures de correction⁷⁰. Ils ont aussi institué la commission nationale pour l'évaluation finale des demandes de modification des noms et des prénoms⁷¹ et ont adopté des règles concernant les noms et les prénoms jugés inappropriés et ceux ayant une importance historique, de familles connues au niveau national ou renommées⁷² et sur les frais liés au dépôt de demandes et à la diffusion de l'annonce de la demande de modification de nom/prénom⁷³. Le Comité consultatif note que les représentants des minorités nationales, avec lesquels il s'est entretenu pendant la visite, n'ont pas indiqué avoir eu de difficultés à revenir aux formes traditionnelles de leurs noms.

⁶⁸ Commentaire thématique n° 3 sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, paragraphes 61 à 63.

⁶⁹ Loi n° 130/2013 « portant modification de la loi n° 10129 « sur l'état civil » du 11 mai 2009.

⁷⁰ Instruction n° 481 du ministère de l'Intérieur « sur les procédures de correction du nom/prénom en cas d'erreur matérielle » du 5 septembre 2013.

⁷¹ Arrêté n° 236/1 « sur l'établissement de la commission nationale pour l'évaluation finale des demandes de modification de nom et prénom », du 20 janvier 2014.

⁷² Instruction n° 91 du ministre de l'Intérieur « sur les règles relatives à la définition des noms/prénoms jugés inappropriés et de ceux ayant une importance historique, de familles connues au niveau national ou renommées dans la municipalité/commune dans laquelle la personne concernée a sa résidence », du 2 avril 2014.

⁷³ Arrêté conjoint n° 146 du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances « pour la tarification du dépôt d'une demande et la diffusion de l'annonce de la demande de changement de nom/prénom », du 19 mai 2014.

Recommandation

109. Le Comité consultatif invite les autorités à clarifier la disposition législative sur le droit d'utiliser les noms et les prénoms dans les langues minoritaires pour supprimer toute ambiguïté concernant leur utilisation « en plus de l'albanais ».

Indications topographiques dans les langues minoritaires

110. La loi sur la protection des minorités nationales, adoptée en 2017, comble les lacunes qui existaient jusqu'alors dans la législation en ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires pour des indications topographiques et d'autres signes. Le Comité consultatif note que la disposition législative de l'article 15.3 ne correspond pas au texte de la Convention-cadre étant donné qu'elle ne mentionne pas les « régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale ». Elle introduit néanmoins un seuil spécifique de 20 % de la population d'une municipalité (qui ne figure pas à l'article 11(3) de la Convention-cadre). Ce seuil, qui doit être calculé par rapport à la population de chacune des 61 municipalités, est un obstacle insurmontable à un accès effectif aux droits des minorités.

111. En outre, le Comité consultatif note que la loi sur l'autonomie locale⁷⁴ attribue aux conseils municipaux le droit d'arrêter les noms de rues, de squares, de territoires, d'institutions et d'équipements relevant de la municipalité⁷⁵. Ces décisions doivent être prises sur proposition des conseils de quartier des entités administratives⁷⁶. Le Comité consultatif considère que les droits des personnes appartenant aux minorités nationales seraient protégés bien plus efficacement si le seuil était appliqué aux communautés locales (quartiers) et si les décisions sur l'utilisation des langues minoritaires pour les indications topographiques et autres signes dans les langues minoritaires nationales étaient prises par ces conseils de quartier.

112. Le Comité consultatif rappelle que dans son commentaire thématique sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, il a demandé à plusieurs reprises d'abaisser les seuils et a déclaré que « la structure démographique de la région en question devrait être examinée sur la durée pour s'assurer que des tendances récentes à l'assimilation ne jouent pas contre la préservation de la langue minoritaire »⁷⁷. Il a donc recommandé aux autorités d'« interpréter et appliquer la législation avec souplesse, sans s'attacher trop strictement aux critères de seuil »⁷⁸.

113. Le Comité consultatif note que dans la pratique certaines indications topographiques et autres signes en grec, à côté de l'albanais, ont été affichés dans l'entité administrative de Finiq dans le comté de Vlorë et dans la municipalité de Dropull ainsi que dans l'entité administrative de Çarshovë (située dans la municipalité de Përmet) dans le comté de Gjirokastrë.

⁷⁴ Loi n° 139/2015 « sur l'autonomie locale », adoptée le 17 décembre 2015.

⁷⁵ Article 54 / II de la loi n° 139/2015 « sur l'autonomie locale », adoptée le 17 décembre 2015.

⁷⁶ Article 66 de la loi n° 139/2015 « sur l'autonomie locale », adoptée le 17 décembre 2015.

⁷⁷ Commentaire thématique n° 3 sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales au titre de la Convention-cadre (2012), paragraphe 66.

⁷⁸ Idem.

Recommandations

114. Le Comité consultatif demande aux autorités de revoir la disposition législative sur le droit d'utiliser les langues minoritaires pour les indications topographiques et autres signes en vue de rendre l'accès à ce droit effectif. Les autorités sont invitées à envisager d'appliquer le seuil fixé dans la loi aux entités administratives locales et à faire en sorte que le pouvoir de décider de l'utilisation des langues minoritaires pour les indications topographiques incombe aux conseils de quartier.

115. Le Comité consultatif invite également les autorités à envisager, en consultation avec les représentants des minorités nationales, l'adoption de mesures souples qui faciliteraient l'utilisation des langues minoritaires pour les indications topographiques et autres signes dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant aux minorités nationales, conformément à la Convention-cadre.

Article 12 de la Convention-cadre

Accès des Roms et des Égyptiens à l'éducation

116. Les mesures prises ces dix dernières années, en particulier dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'amélioration des conditions de vie de la communauté rom, ont donné certains résultats positifs en ce qui concerne la scolarisation des enfants roms et égyptiens. Une base de données sur le taux de scolarisation des enfants roms, tenue par le ministère de l'Éducation et des Sciences, permet d'évaluer les progrès réalisés jusqu'à présent et d'adapter les politiques destinées à augmenter le nombre d'enfants scolarisés.

117. Le Comité consultatif note que, selon les informations figurant dans le rapport étatique, le nombre d'enfants roms et égyptiens scolarisés dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire augmente chaque année⁷⁹. La proportion d'enfants roms et égyptiens inscrits dans l'enseignement préscolaire a également augmenté, pour atteindre 69 %⁸⁰. Des mesures ont été prises pour rechercher activement et inscrire les enfants sans papiers d'identité⁸¹. Pour faciliter l'accès à l'éducation, les enfants roms et égyptiens reçoivent les manuels gratuitement⁸², et les repas à l'école leur sont offerts. Cependant, le Comité consultatif note que pour pouvoir bénéficier de cette mesure, les parents doivent obtenir une déclaration sur l'honneur d'un notaire confirmant leur déclaration d'appartenance ethnique. Les interlocuteurs roms du Comité consultatif ont proposé de remplacer cette déclaration par un document établi par une ONG rom enregistrée. En outre, chaque année, 80 bourses sociales (30 euros/mois) sont attribuées

⁷⁹ Au cours de l'année scolaire 2014-2015, 4 437 élèves roms suivaient l'enseignement obligatoire (jusqu'à 16 ans) et 408 enfants roms fréquentaient le lycée. Au cours de l'année scolaire 2013-2014, le nombre d'enfants inscrits dans l'enseignement primaire et secondaire s'élevait à 4 219, contre 4 085 au cours de l'année scolaire 2012-2013 – voir rapport étatique, paragraphe 71, p. 26.

⁸⁰ Hazizaj A. et al., National Survey 2014: Access of Roma Children in Education and Health Services in Albania (2015), p. 43, disponible en anglais à l'adresse <http://www.crca.al/en/national-study-looks-access-roma-children-early-childhood-services-albania>.

⁸¹ À titre d'exemple, en 2014, 147 enfants ont été inscrits sans avoir à produire de documents d'identité.

⁸² Au cours de l'année scolaire 2013-2014, 3 370 enfants ont bénéficié de cette aide, en 2014-2015, ils étaient 3 219 et en 2015-2016, 3 205.

aux enfants roms et égyptiens qui ont terminé la neuvième année pour leur permettre de poursuivre leurs études dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Les autorités ont également pris un certain nombre de mesures pour mettre en place des cours « de la deuxième chance »⁸³.

118. En outre, l'adoption, en 2012, de la loi sur l'éducation a confirmé la pratique en vigueur qui consiste à employer des assistants d'éducation pour faciliter le processus d'apprentissage des enfants roms⁸⁴. Selon le rapport étatique⁸⁵, plusieurs assistants ont été engagés dans différentes municipalités pour assister 450 enfants. Il convient de noter qu'il n'existe pas de formation spécialisée pour les assistants d'éducation en Albanie, d'où la pénurie actuelle de personnel qualifié. Par conséquent, des assistants d'éducation sans formation appropriée ont été engagés pour s'acquitter de ces tâches⁸⁶.

119. La loi sur l'enseignement supérieur adoptée à la fin de 2015 reconnaît la liberté des universités publiques de décider des quotas d'admission et des frais de scolarité. Après l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil des ministres a adopté en 2017 une décision concernant les catégories d'étudiants qui doivent être exonérés des frais de scolarité du programme de licence, dont les étudiants roms et égyptiens. En conséquence, leurs frais doivent être couverts par des fonds publics. La décision du Conseil des ministres renforce un règlement antérieur qui prévoyait l'exonération des frais de scolarité pour certaines catégories d'étudiants appartenant à des groupes vulnérables poursuivant des études de licence dans des universités publiques et réduisait de moitié les frais de scolarité des étudiants en master de sciences/master professionnel⁸⁷.

120. Le Comité consultatif est préoccupé par les études qui indiquent que le nombre d'enfants roms et égyptiens exclus du système éducatif reste alarmant. Il ressort d'une enquête réalisée en 2014 que 61,4 % seulement des enfants roms et égyptiens suivaient l'enseignement obligatoire. Les enfants roms et égyptiens ont cinq fois plus de risques que les enfants non roms de vivre dans la pauvreté. Seuls 50 % environ des enfants roms terminent le cycle de l'enseignement primaire et un enfant rom sur six seulement a la chance de terminer le collège⁸⁸. Les filles roms sont particulièrement touchées, et moins de

⁸³ Décision du Conseil des ministres n° 29 « sur les procédures de scolarisation dans l'enseignement primaire, à temps partiel » du 8 février 2013, Décision du Conseil des ministres n° 31 « sur les procédures d'inscription dans l'enseignement primaire des élèves n'ayant pas suivi au moins deux classes de l'enseignement primaire », du 8 février 2013, Ordonnance n° 344, « sur la création de l'unité de service psychosocial » du 19 août 2013.

⁸⁴ Loi n° 69 du 21.06.2012 « sur le système d'enseignement préuniversitaire en République d'Albanie ».

⁸⁵ Rapport étatique, p. 66.

⁸⁶ Rapport de l'Institut de sondage public en Albanie (ISOP) « Facing the Challenges of Inclusive Education in Albania », Tirana 2016, p. 39, disponible en anglais à l'adresse https://www.unicef.org/albania/2016_ALB_study_report-Facing_the_challenges_of_inclusive-education.pdf.

⁸⁷ Décision n° 638 du Conseil des ministres du 23 juillet 2015 « sur les quotas d'admission dans les établissements publics d'enseignement supérieur dans les programmes d'études de premier cycle, dans les programmes d'études professionnelles non universitaires et dans les programmes d'études intégrées du deuxième cycle, à temps plein ainsi que les frais d'inscription pour l'année universitaire 2015-2016 ».

⁸⁸ Kevin Byrne « Analysis of Policies and Reforms affecting the situation of children in Albania » (2014) pp. 7-8, disponible en anglais à l'adresse suivante : https://www.unicef.org/albania/Analyses_of_policies_and_reforms_affecting_the_situation_of_children_Alb2_014.pdf.

la moitié d'entre elles vont au-delà de la cinquième année (12 ans)⁸⁹. Ces chiffres, qui figurent dans un rapport de l'UNICEF, ne confirment pas les informations données dans le rapport étatique selon lesquelles « la participation et l'inclusion des enfants roms dans le système d'enseignement de base a atteint 87 % »⁹⁰.

Recommandation

121. Le Comité consultatif invite à nouveau les autorités à intensifier leurs efforts pour s'attaquer aux difficultés auxquelles les enfants roms et égyptiens font face, en particulier les filles, dans le système d'éducation à tous les niveaux et pour soutenir davantage les mesures prises à cet égard. Ces engagements devraient faire l'objet d'une évaluation et d'un suivi réguliers. Les représentants de ces communautés et les parents devraient être effectivement associés à tous les stades des programmes d'éducation, y compris leur conception, leur suivi et leur évaluation.

Diversité culturelle, supports d'apprentissage et de formation

122. Le Comité consultatif note avec regret que l'enseignement de la tolérance, du respect et de l'ouverture aux autres cultures ne promeut pas nécessairement de manière active la présentation des cultures et des traditions des minorités nationales qui vivent en Albanie bien qu'il fasse partie du programme dans les écoles primaires. Par conséquent, les enfants peuvent apprendre à connaître les cultures et les traditions qui existent sur d'autres continents mais n'ont aucune connaissance de celles d'autres citoyens albanais vivant dans la même municipalité ou dans une autre région du pays.

123. En 2011, les autorités se sont lancées dans la révision de 96 programmes d'études dans les écoles primaires (années 1 à 9). Les programmes d'albanais, d'études sociales, d'art et de sport, d'histoire et de culture ont été révisés. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le module sur l'histoire et la culture des Roms a été inclus pour la première fois dans le programme scolaire. Il note cependant que ce module a été transmis à environ 300 enseignants seulement à Korçë et Gjirokastër, ce qui semblerait donner à entendre qu'il ne sera utilisé qu'à titre facultatif et uniquement dans les quartiers où les enfants roms et égyptiens sont plus nombreux. En adoptant une telle approche, les autorités ne saisissent pas l'occasion qui leur est offerte par la révision des programmes pour enseigner l'histoire de la coexistence de différents groupes ethniques en Albanie, le développement de relations culturelles, sociales et économiques dans le pays et les relations avec les pays voisins. Le Comité consultatif trouve cela profondément regrettable, étant donné que de telles connaissances contribueraient à l'intégration dans la société.

Recommandation

124. Le Comité consultatif exhorte les autorités à faire en sorte qu'il soit pleinement tenu compte de l'histoire, des cultures et des traditions des minorités nationales dans les programmes scolaires à tous les niveaux de l'enseignement, y compris en multipliant les possibilités d'acquisition de connaissances sur l'histoire et la diversité culturelle du pays.

⁸⁹ Hazizaj A et al., op. cit. p. 58.

⁹⁰ Rapport étatique, p. 31.

Articles 13 et 14 de la Convention-cadre

Enseignement des et dans les langues minoritaires

125. Le Comité consultatif regrette que l'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues soit limité sur le terrain. Les établissements publics qui dispensent un enseignement en grec n'existent que dans les comtés de Gjirokastrë, Sarandë, Delvina et Korçë⁹¹. Un enseignement en macédonien est assuré dans six établissements dans le comté de Korçë. Le Comité consultatif note qu'actuellement, lors de l'entrée à l'école primaire, 90 % des cours sont dispensés dans une langue minoritaire et 10 % en albanais. Ces pourcentages baissent progressivement, de sorte que lorsque les élèves atteignent la neuvième année, 60 % du programme est enseigné dans une langue minoritaire et 40 % en albanais⁹².

126. L'enseignement dans ces établissements est réglementé par la loi sur l'éducation préuniversitaire⁹³, qui garantit en principe aux personnes appartenant aux minorités nationales le droit d'apprendre une langue minoritaire, ou de recevoir un enseignement dans cette langue. Conformément à cette loi, les décisions d'ouverture et de fermeture d'établissements qui dispensent un enseignement dans les langues des minorités nationales sont prises par le Conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Éducation⁹⁴.

127. Hormis l'enseignement des langues minoritaires grecque et macédonienne, et dans une certaine mesure du romani, aucun enseignement d'autres langues minoritaires ou dans ces langues n'est actuellement proposé en Albanie. De nombreuses demandes de représentants de minorités nationales ont été refusées par les autorités. À titre d'exemple, l'Association des Serbes d'Albanie, « Jedinstvo », n'a eu de cesse de demander l'introduction de l'enseignement du serbe dans l'école « Kozma Ndreçko » de Libofshë en tant que matière facultative⁹⁵. Bien que le ministère de l'Éducation ait donné son accord pour l'introduction de cours de serbe, la direction régionale de l'éducation de Fier n'a pas autorisé l'école en question à dispenser un tel enseignement. Dans un cas similaire, la direction régionale de l'éducation de Bulqizë n'a pas autorisé l'enseignement en macédonien à Trebisht, demandé par 45 parents et soutenu par l'association Most⁹⁶.

128. À Himarë, l'école Omiros, qui dispense un enseignement en grec depuis 2006⁹⁷, continue de fonctionner comme une école privée, avec le soutien des autorités grecques et d'autres dons de la diaspora grecque effectués à des fins caritatives⁹⁸. Cependant, elle n'a

⁹¹ Rapport étatique, pp. 74-75.

⁹² UNICEF « Child Notice Albania », p. 35, disponible à l'adresse : <https://www.unicef.nl/files/unicef-child-notice-albania.pdf>.

⁹³ Loi n° 69, « sur le système d'enseignement préuniversitaire en République d'Albanie », du 21 juin 2012.

⁹⁴ Rapport étatique, p. 72.

⁹⁵ Lettre de l'association serbe « Jedinstvo » au ministère de l'Éducation, disponible à l'adresse : <http://www.identitet.al/en/shkrese-e-shoqates-jedinstvo-drejtuar-ministrise-se-arsimit/>.

⁹⁶ Annexe 4 du rapport étatique – Informations supplémentaires communiquées par la Commissaire chargée de la protection contre la discrimination, p. 13.

⁹⁷ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Rapport sur le respect des obligations et engagements de l'Albanie », 20 décembre 2006.

⁹⁸ Voir par exemple Himarrioton Society of America « Donations & Fundraising », disponible en anglais à l'adresse <http://himarriotonsocietyny.org/donations-fundraising/>.

pas réussi à obtenir l'engagement des autorités de créer un établissement public enseignant en grec. D'autres établissements d'enseignement privés comprennent les écoles « Holy Cross » et « Spirit of Love » à Durres, les écoles « Omiros » et « Platon » à Korçë, « Arsakeio » et « Protagonists » (jusqu'à la douzième année) à Tirana, « Omiros » à Vlorë, « Holy Cross » à Gjirokastër et « Spirit of love » à Delvina. L'enseignement du bosniaque à l'école publique de Shijak a été rendu possible uniquement grâce à un parrainage privé et au financement du professeur de langues. Malheureusement, l'école a dû fermer en raison de son état de délabrement.

129. Le Comité consultatif salue le fait que des formations des enseignants dans les écoles de langues minoritaires continuent d'être organisées par les directions régionales de l'éducation à Korça et Gjirokastër. Les programmes des écoles qui dispensent un enseignement dans des langues minoritaires ont aussi été révisés⁹⁹ et dûment adaptés¹⁰⁰. Il convient cependant de noter que, selon les représentants des minorités nationales, ces évolutions ne concernent pas la fourniture de manuels en grec et en macédonien. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que l'Albanie et la Grèce coopèrent bilatéralement sur les manuels qui doivent être utilisés dans les écoles qui utilisent le grec comme langue d'enseignement, la Grèce fournissant aux autorités albanaises des manuels utilisés dans des écoles en Grèce sur l'histoire, la géographie, la langue, la littérature, la culture et l'économie¹⁰¹. Selon le rapport étatique, le ministère de l'Éducation et des Sciences a créé en 2012 la maison d'édition BOTEM qui s'occupe uniquement de la publication de manuels destinés à être utilisés dans des écoles qui utilisent le grec comme langue d'enseignement. Ces manuels sont distribués gratuitement aux enfants.

130. Peu de cours de romani sont dispensés aujourd'hui en Albanie. Selon les informations disponibles sur le site web officiel de la municipalité d'Elbasan, en 2015 un cours facultatif de romani a été introduit dans le programme de neuvième année de l'école élémentaire « Hamit Mullisi ». Selon cette source, sur les 269 élèves environ qui fréquentent cette école, 57 appartiennent à la communauté rom. Le Comité consultatif note avec intérêt que le développement d'un programme d'enseignement de la langue et de la culture romani dans les écoles primaires et les établissements d'enseignement secondaire a été identifié comme une des priorités du Plan d'action national 2015-2020 pour l'intégration des Roms et des Égyptiens en Albanie, qui doit être mis en œuvre par le ministère de l'Éducation et des Sciences. Dans ce contexte, il se félicite aussi de l'ouverture d'un Institut du romani à l'université « Alexander Xhuvani » d'Elbasan et de la première promotion de diplômés en 2018.

131. La nouvelle loi sur la protection des minorités nationales adoptée en octobre 2017 a profondément modifié les garanties juridiques dans le domaine de l'enseignement des langues minoritaires. Le Comité consultatif salue le fait que le droit d'apprendre la langue minoritaire s'appliquera à toutes les minorités nationales reconnues en Albanie. Il convient

⁹⁹ Arrêté n° 186 du ministre de l'Éducation et des Sciences « sur la détermination du programme pour les minorités nationales », du 15 mai 2015.

¹⁰⁰ Instruction n° 16 du ministre de l'Éducation et des Sciences « Pour le commencement de l'année scolaire 2016-2017 ».

¹⁰¹ Voir les informations du rapport étatique sur la 2^e réunion du comité mixte albanais-grec, tenue le 19 novembre 2014 à Tirana.

aussi de noter que la loi s'écarte de la pratique précédente qui consistait à autoriser l'ouverture d'écoles dispensant un enseignement des et dans les langues minoritaires uniquement dans « les anciennes zones des minorités ».

132. Le Comité consultatif note que la disposition susmentionnée ne peut être rendue opérationnelle que par l'adoption de décisions du Conseil des ministres sur les critères de détermination de l'unité d'autonomie locale, le nombre substantiel et les demandes appropriées et sur les mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche scientifique destinées à encourager la reconnaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la foi religieuse des minorités nationales et de la majorité.

133. Le Comité consultatif note que le projet de décision du Conseil des ministres sur « les critères de détermination des unités d'autonomie, le nombre essentiel et la demande suffisante des minorités nationales pour un enseignement dans la langue des minorités nationales » fixe à au moins 15 par classe le nombre minimum d'élèves devant recevoir un enseignement dans une langue minoritaire (avec des exceptions possibles en cas de plus petites classes par décision du ministre de l'Éducation). En outre, le projet de décision du Conseil des ministres précise que « le ministère de l'Intérieur détermine les critères d'emplacement, le nombre d'habitants, le nombre d'enfants de moins de 16 ans, et le nombre de parents/tuteurs, qui se sont vu délivrer un certificat du préfet attestant qu'ils sont membres d'une minorité nationale ». Le Comité consultatif prend note de ces dispositions avec une vive préoccupation et les considère incompatibles avec le principe de libre identification consacré par l'article 3 de la Convention-cadre.

Recommandations

134. Le Comité consultatif demande aux autorités de réunir les conditions nécessaires à l'enseignement de toutes les langues parlées par les personnes appartenant aux minorités nationales. Il invite les autorités à prendre en considération, lorsqu'elles examinent les politiques sur l'enseignement des langues minoritaires, les observations pertinentes qu'il a présentées dans le commentaire thématique sur l'éducation, en particulier en ce qui concerne les seuils numériques, la disponibilité, l'accessibilité, l'acceptabilité et l'adaptabilité des écoles.

135. Le Comité consultatif demande aux autorités d'appliquer de manière souple les seuils fixés pour ouvrir des classes qui proposent un enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues. Le principe de libre identification des personnes qui demandent l'ouverture de classes ou d'écoles dispensant un enseignement dans la langue d'une minorité nationale doit être strictement respecté.

136. Le Comité consultatif invite les autorités à faire en sorte qu'un nombre suffisant de manuels dans les langues minoritaires soit disponible à tous les niveaux d'enseignement.

137. Le Comité consultatif engage les autorités à développer le programme d'enseignement de la langue et de la culture romani dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire et à continuer de prendre les mesures nécessaires pour étendre l'enseignement du romani et pour former le personnel enseignant et mettre au point des supports appropriés pour l'enseignement du romani.

Article 15 de la Convention-cadre

Structures gouvernementales chargées des minorités et dialogue avec les minorités

138. Le Comité d'État sur les minorités ne remplit pas sa fonction d'organe représentatif des minorités nationales, ce que les autorités reconnaissent¹⁰². Les lacunes identifiées comprennent un manque de représentativité, de recours aux institutions de l'Etat qui participent à l'élaboration de politiques ou de stratégies nationales pour les minorités (y compris l'absence d'obligation de leur part de demander le point de vue du Comité lors de l'élaboration de ces politiques et stratégies), l'absence de mécanisme pour associer le Comité aux travaux des autorités locales et l'absence de toute fonction décisionnelle.

139. La loi sur la protection des minorités nationales adoptée en octobre 2017 prévoit l'établissement d'un nouveau comité sur les minorités nationales, sous les auspices du Premier ministre, qui sera composé de représentants de toutes les minorités nationales reconnues. Chaque minorité nationale a le droit d'être représentée par un membre, qui sera nommé pour une durée de quatre ans par le Premier ministre parmi les candidats présentés par les associations qui les représentent. Le nombre de mandats des membres du Comité n'est pas limité. Le Premier ministre nomme aussi directement un président et un vice-président du comité. Le Comité consultatif note avec préoccupation que les procédures et les règles d'élaboration de ce processus sont régies par une décision du Conseil des ministres, comme proposé par le Premier ministre, et par conséquent que le comité ne sera pas véritablement indépendant.

140. La loi dispose que le futur comité sur les minorités nationales sera un organe consultatif qui aura (notamment) pour compétences de formuler des recommandations et des avis concernant les projets de lois, les politiques et les programmes ayant trait aux droits des minorités nationales, de soumettre des recommandations au Conseil des ministres, aux ministères et à d'autres institutions centrales, ainsi qu'aux organes de gouvernance locale sur des questions liées aux minorités nationales, de présenter des rapports périodiques à l'Assemblée sur la situation des minorités nationales, le suivi de la mise en œuvre du cadre juridique et des politiques nationales sur les minorités nationales, de sensibiliser aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales et de renforcer le dialogue avec les associations de minorités nationales. Les membres du Comité sur les minorités nationales seront employés en tant que fonctionnaires à plein temps et seront rémunérés pour mener à bien leurs tâches.

141. Le Comité consultatif note aussi avec regret que la loi sur les minorités nationales ne tient pas compte de la question des mécanismes consultatifs pour les personnes appartenant aux minorités nationales au niveau local. Cela est d'autant plus regrettable que de nombreuses questions, en particulier celles qui concernent l'éducation, l'utilisation des langues des minorités nationales dans les rapports avec l'administration locale et pour les indications topographiques, relèvent de la compétence (ou de la compétence partagée) des collectivités locales. Le Comité consultatif déplore aussi le fait que l'absence de mécanisme consultatif institutionnalisé compromette la mise en œuvre du Plan d'action national 2016-2020 pour l'intégration des Roms et des Égyptiens.

¹⁰² Rapport étatique, p. 78.

Recommandations

142. Le Comité consultatif invite les autorités à établir un processus de sélection des candidats au Comité sur les minorités nationales qui soit transparent, inclusif et indépendant et à procéder à leur nomination sans plus tarder. Les autorités devraient s'assurer que les membres du comité représentent vraiment les personnes appartenant aux minorités nationales en étant capables d'exprimer leurs préoccupations. Ces organes doivent aussi représenter la diversité au sein des minorités.

143. Le Comité consultatif invite également les autorités à envisager de réexaminer et de revoir la loi sur les minorités nationales en vue d'établir des mécanismes consultatifs au niveau local pour les personnes appartenant aux minorités nationales.

Participation politique : représentation et processus électoraux

144. En Albanie, la législation électorale ne contient aucune disposition spéciale facilitant l'élection des personnes appartenant aux minorités nationales. Néanmoins, plusieurs partis politiques représentent les intérêts des personnes appartenant aux minorités nationales et participent activement à la vie politique du pays. Lors des élections législatives de 2017, le parti de l'Union pour les droits de l'homme (HRUP), représentant les intérêts des personnes appartenant à la minorité grecque, a uni ses forces avec le parti démocratique (DP). À la suite d'un accord entre ces deux partis, le président du HRUP a accepté de figurer en bonne place sur la liste du DP à Vlorë, et un autre membre du HRUP a été inscrit sur la liste du DP à Korçë. L'Alliance macédonienne pour l'intégration européenne (AMIE) a décidé de soutenir le Mouvement socialiste pour l'intégration (SMI) avec un candidat sur sa liste à Korçë. Le Comité consultatif note également que le parti de la minorité grecque pour le futur (MEGA), seul parti sur le bulletin représentant une minorité nationale, a utilisé son temps d'antenne gratuit sur la chaîne RTSH – la moitié en albanais et l'autre moitié en grec¹⁰³.

145. Lors des élections locales de 2015, le HRUP a présenté des candidats dans 36 municipalités¹⁰⁴, le MEGA dans quatre¹⁰⁵ et l'AMIE dans 16¹⁰⁶. Le HRUP et le MEGA ont également présenté sept candidats au poste de maire¹⁰⁷. Le Comité consultatif note que plusieurs candidats représentant des minorités nationales ont été élus, le HRUP ayant obtenu des sièges aux conseils municipaux à Finiq (six mandats), Himarë (quatre), Dropull (trois), Konispol (un), Mirditë (un) et Sarandë (un). Le MEGA a obtenu des sièges aux conseils municipaux de Pustec (sept mandats), Dropull (un) et Sarandë (un), tandis que l'AMIE a obtenu des sièges à Pustec (sept), Pogradec (un) et Maliq (un). Enfin, le candidat du MEGA

¹⁰³ « Statement of Preliminary Findings and Conclusions of the International Election Observation Mission in the Republic of Albania – Parliamentary Elections », 25 juin 2017, disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.osce.org/odihr/elections/albania/325491?download=true>.

¹⁰⁴ Les municipalités concernées étaient les suivantes : Finiq ; Fushë-Arrëz ; Gjirokastër ; Gramsh ; Has ; Himara ; Kavaja ; Këlcyra ; Klos ; Konispol ; Korçë ; Kuçovë ; Kukes ; Kurbin ; Lezha ; Libohova ; Librazhd ; Malësi e Madhe ; Mat ; Mirdita ; Patos ; Përmet ; Pogradec ; Poliçan ; Prrenjas ; Puka ; Roskovec ; Saranda ; Selenicë ; Shkodra ; Tirana ; Tropoja ; Vlorë.

¹⁰⁵ Dropull, Finiq, Konispol, Saranda.

¹⁰⁶ Belsh, Berat, Bulqiza, Devoll, Elbasan, Kavaja, Korçë, Kuçovë, Lushnje, Maliq, Pogradec, Prrenjas, Pustec, Shijak, Tiranë, Ura Vajgurore.

¹⁰⁷ Municipalités où le HRUP a présenté des candidats au poste de maire : Dibër, Dropull, Finiq, Himarë, Konispol. Municipalités où le MEGA a présenté des candidats au poste de maire : Dropull, Finiq.

est devenu maire de Finiq tandis que le président du parti de l'AMIE a été élu maire de Pustec.

146. Le Comité consultatif salue le fait que la nouvelle loi sur la protection des minorités nationales confirme le droit des personnes appartenant aux minorités nationales de créer des partis politiques, des associations et d'autres organisations civiles et d'y participer en vue d'exprimer et de protéger leurs intérêts et d'être élues dans des organes représentatifs aux niveaux central et local.

147. En outre, dans les collectivités locales où les personnes appartenant aux minorités nationales représentent plus de 20 % de la population, l'article 15 de la loi sur les minorités nationales autorise spécifiquement l'utilisation, en plus de l'albanais, de la langue de la minorité nationale « pour communiquer des informations sur l'état d'avancement du processus électoral ». La loi dispose aussi que la Commission électorale centrale adopte des textes régissant « la communication d'informations dans la langue de la minorité sur l'état d'avancement du processus électoral ». Le Comité consultatif déplore le fait que la restriction de l'utilisation des langues des minorités nationales aux collectivités locales où les personnes appartenant aux minorités nationales représentent plus de 20 % de la population prive de nombreux candidats du droit de communiquer avec leurs électeurs dans une langue minoritaire¹⁰⁸. En réalité, la plupart des candidats représentant des partis de minorités nationales, comme le HRUP, le MEGA et l'AMIE, qui ont participé aux élections locales de 2015, seraient privés de ce droit.

148. Le Comité consultatif note également que la Commission électorale centrale n'a pas publié, dans les 11 mois qui ont suivi l'adoption de la loi sur les minorités nationales, de textes régissant « la communication d'informations dans la langue de la minorité sur l'état d'avancement du processus électoral ». Étant donné qu'il n'y a pas eu d'élections au cours de cette période, il n'y a à ce jour pas eu de conséquences négatives pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Néanmoins, le Comité consultatif rappelle que sans ces textes, la disposition législative susmentionnée reste sans effet. Il considère que les droits des personnes appartenant aux minorités nationales seraient protégés plus efficacement si les décisions du Conseil des ministres portant application de la loi permettaient aux partis politiques représentant ou promouvant les intérêts des personnes appartenant aux minorités nationales de faire campagne pendant les élections conformément aux recommandations qu'il a formulées dans son commentaire thématique sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques¹⁰⁹.

149. Enfin, le Comité consultatif regrette que les minorités numériquement moins importantes, en particulier les Roms, ne bénéficient pas d'une représentation politique effective, que ce soit au niveau national ou local. Selon les informations obtenues des

¹⁰⁸ Commentaire thématique n° 2 sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, paragraphe 77, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/16806b6a0b>.

¹⁰⁹ Commentaire thématique n° 2 sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, paragraphe 92.

représentants des Roms, deux conseillers roms ont été élus aux conseils locaux aux dernières élections.

Recommandations

150. Le Comité consultatif invite les autorités à envisager de réexaminer et de réviser la loi sur les minorités nationales en vue d'autoriser l'utilisation des langues des minorités nationales par tous les candidats participant aux élections.

151. Des efforts importants devraient être déployés pour promouvoir une meilleure représentation des Roms et des Égyptiens à tous les niveaux. Il conviendrait aussi de prêter une attention particulière à la représentation des personnes appartenant à des minorités numériquement moins importantes.

Participation des minorités nationales à la vie économique et sociale

152. La situation socio-économique de la plupart des minorités nationales qui vivent en Albanie ne diffère pas de celle de la population majoritaire. À l'exception des Roms et des Égyptiens, les personnes appartenant aux différents groupes ethniques qui composent la société albanaise participent pleinement à la vie économique, sociale et culturelle. Malheureusement, les Roms et les Égyptiens continuent de ne pas pouvoir participer effectivement à la vie socio-économique. Le taux de chômage qu'ils connaissent est une source de grave préoccupation. Selon différentes sources non gouvernementales, plus de 70 % des Roms et des Égyptiens en Albanie sont au chômage. Ce taux est cinq fois supérieur au taux général de chômage dans le pays. Pour de nombreux Roms, la seule façon de gagner de l'argent est de participer à l'« économie grise ». Les facteurs qui contribuent à cette situation comprennent la discrimination, le manque d'instruction et de qualifications ainsi qu'un appauvrissement général et le sous-développement des régions où résident les Roms.

153. En conséquence, il ressort des déclarations libres du revenu mensuel des ménages, faites pendant l'enquête « Population et logement des Roms en Albanie », que le revenu moyen d'un ménage rom semble assez faible par rapport au salaire minimum (19 000 LEK/mois en 2014). Environ 48 % des ménages roms ont déclaré avoir moins de 10 000 LEK de revenu mensuel, et 35 % des ménages ont déclaré percevoir un revenu mensuel inférieur à 20 000 LEK. Les résultats indiquent que moins d'un % des ménages roms déclarent des revenus mensuels supérieurs à 50 000 LEK »¹¹⁰.

154. Le Plan d'action national 2016-2020 pour l'intégration des Roms et des Égyptiens reste le principal outil opérationnel de mise en œuvre des politiques gouvernementales destinées à améliorer les conditions de vie et de santé et à réduire le chômage, avec la participation active des Roms dans les domaines de la culture (voir article 4). En outre, les projets visant à améliorer l'emploi et la cohésion sociale, à relever le niveau d'instruction et à réduire l'exclusion sociale des Roms continuent de bénéficier du financement du Fonds social européen¹¹¹. Le Comité consultatif rappelle dans ce contexte que « compte tenu du

¹¹⁰ Annexe 4 du rapport étatique « Informations complémentaires communiquées par la Commissaire chargée de la protection contre la discrimination », p. 9.

¹¹¹ Instrument d'aide de préadhésion (IAP II) 2014-2020 « Albania – Economic and Social Empowerment for Roma and Egyptians – a booster for social inclusion (ESERE) », disponible en anglais à l'adresse suivante :

rôle crucial que joue la participation effective des minorités nationales à la vie publique, il convient de veiller tout particulièrement à ce que les points de vue et les préoccupations des différentes communautés de minorités soient convenablement pris en compte »¹¹².

155. En ce qui concerne l'accès à l'emploi, le Plan d'action vise à améliorer la participation des Roms au marché du travail par la formation axée sur le renforcement des compétences dans le cadre des Programmes de formation professionnelle et de promotion de l'emploi mis en œuvre par le ministère des Affaires sociales et de la Jeunesse. Une formation professionnelle est dispensée gratuitement aux demandeurs d'emploi et aux Roms inscrits par les directions régionales de la formation professionnelle publique¹¹³. Cependant, selon les informations disponibles, la plupart des Roms au chômage ne sont pas inscrits. Selon le rapport étatique¹¹⁴, les autorités ont l'intention de mettre en place des allègements fiscaux pour les entreprises privées qui emploient des personnes issues des communautés rom et égyptienne. Le Comité consultatif note avec regret que, d'après les informations dont il dispose, aucune suite n'a été donnée à cette proposition.

Recommandation

156. Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier les mesures visant à promouvoir l'accès à l'emploi des Roms et des Égyptiens. Une formation professionnelle spécifique est nécessaire pour aider les chômeurs de longue durée. Les mesures doivent être étroitement coordonnées avec les Roms et les Égyptiens eux-mêmes aux niveaux national, régional et local. Il conviendrait de trouver des solutions pour promouvoir les possibilités de formation auprès des chômeurs non enregistrés.

Article 16 de la Convention-cadre

Réforme territoriale

157. En 2014, une réforme territoriale et administrative a été menée en Albanie, dans le but d'accroître l'efficacité des collectivités territoriales, de manière à permettre aux autorités locales d'offrir de meilleurs services aux citoyens. Le nombre de collectivités est tombé de 373¹¹⁵ à 61, en vertu de la loi sur la division administrative et territoriale des collectivités locales¹¹⁶. En conséquence, la population moyenne d'une collectivité locale est passée de 7 579 habitants en 2011 (sur la base du recensement de 2011) à 46 422 habitants après la réforme. La réforme administrative et territoriale a été soutenue par le PNUD, le Conseil de l'Europe, la Banque mondiale, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/albania/ipa/2015/20160126-economic-and-social-empowerment-of-roma-and-egyptian-communities.pdf>.

¹¹² Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre (2016), paragraphe 77.

¹¹³ Ordonnance n° 286 du Conseil des ministres « sur la tarification du système public de formation professionnelle » du 16 décembre 2013.

¹¹⁴ Rapport étatique, p. 41.

¹¹⁵ Avant la réforme, le premier niveau d'autorité locale en Albanie se composait de 65 municipalités et de 308 communes. Les municipalités et les communes avaient des fonctions, des compétences et des responsabilités identiques.

¹¹⁶ Loi n° 115/2014 « sur la division administrative et territoriale des collectivités locales en République d'Albanie » du 31 juillet 2014.

Europe et d'autres institutions internationales et a été jugée nécessaire et comme faisant partie des conditions préalables à l'intégration et à l'adhésion à l'UE.

158. Le Comité consultatif note également que lors de la planification de la nouvelle division administrative territoriale du pays, les autorités ont pris soin de conserver la structure démographique dans les trois nouvelles collectivités locales créées, où les personnes appartenant aux minorités nationales constituent la majorité de la population locale. Ces trois collectivités locales sont les suivantes : Finiq dans le comté de Vlorë, Dropull dans le comté de Gjirokastër (dans les deux cas les personnes appartenant à la minorité nationale grecque constituent la majorité) et Pustec dans le comté de Korçë (où résident essentiellement des personnes appartenant à la minorité nationale macédonienne)¹¹⁷.

159. Cependant, le Comité consultatif regrette vivement qu'aucune attention n'ait été accordée à l'incidence de la réforme sur les parties de la population qui résident dans des zones où les personnes appartenant aux minorités nationales représentent une part importante, bien que minoritaire. Ces territoires peuvent être facilement identifiés par les résultats électoraux aux élections locales des candidats représentant des partis politiques défendant les intérêts des personnes appartenant aux minorités nationales. Ces collectivités locales comprennent Himarë, Konispol, Sarandë, Pogradec et Maliq. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, dans aucune des collectivités locales susmentionnées les points de vue de la population locale sur les fusions proposées avec les collectivités adjacentes où résident essentiellement des personnes appartenant à la majorité n'ont été pris en considération. En conséquence, plusieurs anciennes petites communes, où les personnes appartenant aux minorités nationales vivent en nombre substantiel, ont été fusionnées avec des communes adjacentes où réside essentiellement la majorité.

160. La loi sur l'autonomie locale¹¹⁸ prévoit des structures communautaires qui peuvent être établies dans les collectivités locales urbaines (article 68) et dans les collectivités locales rurales (article 70). Selon le rapport étatique¹¹⁹, des conseils de quartier ont été créés sur une base volontaire dans certaines municipalités et s'acquittent des tâches qui leur sont confiées par les conseils municipaux. Les conseils municipaux peuvent aussi décider de mettre en place des conseils de quartier communs ou unifiés pour deux ou plusieurs quartiers. Le Comité consultatif se félicite de ces dispositions et considère qu'elles peuvent constituer un élément indispensable dans la structure de la démocratie locale pour permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales d'exprimer leurs préoccupations et d'accéder aux droits inscrits dans la loi sur les minorités nationales et la Convention-cadre. En particulier, le Comité consultatif encourage les autorités à tirer pleinement parti des dispositions législatives susmentionnées. Il est également d'avis qu'en principe, pour garantir un accès effectif aux droits, les seuils qui permettent de déterminer les zones habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant aux minorités nationales doivent s'appliquer aux communautés locales (quartiers) et non aux collectivités locales (voir aussi les observations aux articles 10, 11 et 14).

¹¹⁷ Rapport étatique, p. 81.

¹¹⁸ Loi n° 139/2015 « sur l'autonomie locale » du 17 décembre 2015.

¹¹⁹ Rapport étatique, p. 59.

161. Compte tenu de la situation démographique de l'Albanie et du mode de résidence des personnes appartenant aux minorités nationales, certains droits prévus dans la loi sur les minorités nationales sont accessibles dans seulement trois des 61 municipalités. Pour que toutes les personnes concernées puissent effectivement jouir de leurs droits, et que ceux-ci ne soient pas seulement énoncés dans une loi inapplicable, l'unité territoriale de base qui doit être prise en considération pour déterminer les zones habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant aux minorités nationales doit être celle d'une communauté locale (quartier).

Recommandation

162. Le Comité consultatif exhorte les autorités à examiner, en consultation avec les représentants des minorités nationales, l'incidence de la réforme administrative et territoriale sur l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales. En particulier, le Comité consultatif invite les autorités à faire preuve de souplesse dans l'application du seuil de 20 %, qui conditionne l'accès à certains droits, aux communautés locales (quartiers).

Article 18 de la Convention-cadre

Coopération bilatérale

163. Plusieurs accords bilatéraux conclus avec des pays voisins et d'autres pays contribuent à renforcer la coopération sur des questions relevant de la protection des minorités nationales, en particulier dans les domaines de la culture et de l'éducation. Plus particulièrement, le Comité consultatif prend note de la signature, le 2 juillet 2015, de l'« Accord entre le Gouvernement de la République d'Albanie et le Gouvernement de la République de Macédoine pour la coopération dans le domaine de l'éducation et des sciences »¹²⁰. Cet accord prévoit une coopération entre les deux États dans le but de dispenser un enseignement dans la langue de la minorité nationale, conformément au droit national, mais en tenant compte de la Convention-cadre. Le Comité consultatif note également que l'Albanie et la Grèce coopèrent bilatéralement sur des questions relevant de l'éducation, ce qui a un effet bénéfique pour les enfants qui suivent un enseignement en grec. Le Comité consultatif souhaite néanmoins rappeler que la protection des droits des minorités nationales dans un État incombe au premier chef à celui-ci. Elle ne doit en aucun cas dépendre de l'existence de relations bilatérales, ni de la conclusion d'accords spécifiques entre les États.

164. La loi sur la protection des minorités nationales, adoptée en 2017, confirme que les personnes appartenant aux minorités nationales jouissent du droit d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières de la République d'Albanie avec des personnes qui partagent la même identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse ou le même patrimoine culturel¹²¹. La loi prévoit aussi que l'Albanie peut conclure, si nécessaire, des accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres États, pour garantir la

¹²⁰ Rapport étatique, p. 82.

¹²¹ Article 17 « Accords internationaux ».

protection des personnes appartenant aux minorités nationales. Ces accords font en principe l'objet d'une consultation avec le Comité sur les minorités nationales¹²².

Recommandation

165. Le Comité consultatif encourage les autorités à appliquer les accords bilatéraux en vigueur et à continuer de promouvoir la coopération bilatérale sur des questions relevant de la protection des minorités dans un esprit de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les États, tout en respectant le rôle des normes et des procédures multilatérales.

¹²² Voir Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre (2016), paragraphe 36.

III. Conclusions

166. Le Comité consultatif considère que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la résolution qui sera adoptée par le Comité des ministres en ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention-cadre par l'Albanie.

167. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et des recommandations détaillées figurant dans les parties I et II du quatrième Avis du Comité consultatif¹²³. Elles devraient notamment prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate¹²⁴

- **Adopter sans plus tarder les textes d'application nécessaires pour que la loi sur la protection des minorités nationales puisse être effectivement appliquée, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme et en particulier aux dispositions de la Convention-cadre sur les minorités nationales ;**
- **Respecter strictement le principe de libre identification ; cesser de se fonder exclusivement sur les données d'archive et sur les « preuves » du registre d'état civil pour vérifier l'authenticité des déclarations des personnes appartenant aux minorités nationales ; abroger les dispositions législatives, avant le recensement de 2021, sur les sanctions infligées en cas de réponse « incorrecte » à la question sur l'appartenance ethnique (nationalité), pour permettre aux personnes interrogées de bénéficier du droit de libre identification, tel que prévu à l'article 3 de la Convention-cadre ;**
- **Intensifier les efforts pour prévenir et combattre l'inégalité et la discrimination dont sont victimes les Roms et les Égyptiens ; prendre des mesures supplémentaires, en particulier au niveau local et en consultation avec les représentants des Roms et des Égyptiens, pour améliorer les conditions de vie, l'accès à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé des Roms et des Égyptiens et promouvoir l'intégration sociale ;**
- **Garantir un accès effectif au droit à l'éducation, y compris pour les minorités nationales moins importantes numériquement ; respecter strictement le principe de libre identification des personnes demandant l'ouverture de classes ou d'établissements scolaires proposant l'enseignement d'une langue minoritaire ; veiller à ce qu'un nombre suffisant de manuels dans les langues minoritaires soit disponible à tous les niveaux d'éducation ;**
- **Examiner, en consultation avec les représentants des minorités nationales, l'incidence de la réforme administrative et territoriale sur l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales ; faire preuve de souplesse dans l'application du seuil de 20 %, qui conditionne l'accès à certains droits, aux communautés locales (quartiers).**

¹²³ Un lien vers l'Avis doit être inséré dans le projet de résolution avant la soumission au GR-H.

¹²⁴ Les recommandations apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

Autres recommandations¹²⁵

- affecter des fonds suffisants à la mise en œuvre effective du Plan d'action national 2016-2020 pour l'intégration des Roms et des Égyptiens et d'autres projets d'infrastructure concernant les minorités nationales ;
- prendre des mesures spéciales et ciblées pour protéger les femmes et les enfants des communautés vulnérables de l'exploitation et des abus ; s'assurer qu'ils ont effectivement accès à une aide juridictionnelle gratuite et au système judiciaire ;
- faire en sorte que les réseaux publics de radio et de télévision étendent leur offre pour inclure des programmes en langues minoritaires, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention-cadre ;
- s'assurer que le pouvoir de décider de l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives et pour les indications topographiques et autres signes incombe, conformément aux dispositions des articles 68 et 70 de la loi sur l'autonomie locale, aux conseils de quartier ;
- adopter les décisions sur les procédures et les règles relatives à la mise en place et au fonctionnement du Comité sur les minorités nationales ; envisager de réexaminer et de réviser la loi sur les minorités nationales en vue d'établir des mécanismes consultatifs au niveau local pour les personnes appartenant aux minorités nationales.

¹²⁵ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.