



CINQUIEME AVIS SUR L'ALBANIE

COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES

Adopté le 6 juin 2023

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2022)1

Publié le 19 octobre 2023

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/minorities

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ DES CONSTATS	4
Libre identification	4
Recensement	4
Situation des personnes appartenant aux minorités nationales rom et égyptienne	4
Droits linguistiques	5
Participation à la vie politique	5
RECOMMANDATIONS	7
Recommandations pour action immédiate	7
Autres recommandations	7
Suivi des recommandations	9
PROCÉDURE DE SUIVI	10
Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif	10
Élaboration du rapport étatique pour le cinquième cycle	10
Visite dans le pays et adoption du cinquième Avis	10
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	11
Champ d'application et libre identification (article 3)	11
Recensement de la population (article 3)	13
Cadre législatif et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)	14
Risque d'apatridie (article 4)	16
Plan d'action national pour les minorités rom et égyptienne (article 4)	17
Soutien aux cultures et identités des minorités nationales (article 5)	19
Droits de propriété dans les aires d'implantation traditionnelle (article 5)	21
Respect mutuel et dialogue interculturel (article 6)	22
Protection contre la violence (article 6)	24
Médias en langues minoritaires (article 9)	26
Usage des langues minoritaires dans la sphère publique (article 10)	27
Indications topographiques (article 11)	28
Éducation interculturelle (article 12)	29
Égalité d'accès à l'éducation – ségrégation scolaire (article 12)	30
Égalité d'accès à l'éducation pour les minorités rom et égyptienne (article 12)	31
Enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues (article 14)	33
Participation à la vie politique et Comité sur les minorités nationales (article 15)	37
Accès à un logement convenable (article 15)	39
Accès aux soins de santé (article 15)	42
Participation à la vie socio-économique – emploi et développement régional (article 15)	43
Réforme territoriale et administrative (article 16)	45
Relations bilatérales et multilatérales (articles 17 et 18)	46

RÉSUMÉ DES CONSTATS

1. L'atmosphère qui règne en Albanie pour les personnes appartenant à des minorités nationales est caractérisée par le respect mutuel et le dialogue interculturel, et en particulier par la tolérance interreligieuse. Toutefois, dans l'ensemble, en raison de l'absence presque totale de données fiables ou ventilées sur la situation des minorités nationales – qu'il s'agisse des questions relatives au recensement, au discours de haine ou aux infractions motivées par la haine – il est difficile d'évaluer cette situation avec certitude et les autorités ont du mal à concevoir des mesures ciblées pour prendre en compte les besoins et les intérêts des personnes appartenant à des minorités nationales. Le cadre juridique en vigueur est solide, mais de portée générale par nature. Par conséquent, l'adoption en suspens d'éléments centraux des textes d'application reste problématique, tout comme le contenu de ces textes en projet s'agissant de l'entrave qu'il pourrait représenter pour la mise en œuvre pratique de la loi relative aux minorités nationales et de la Convention-cadre. Les institutions de lutte contre la discrimination sont bien respectées et continuent de protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

2. L'Albanie est confrontée à un certain nombre de défis, dont les plus notables sont l'émigration vers l'Europe occidentale et la migration interne vers la capitale. La traite des êtres humains est aussi à l'heure actuelle une préoccupation, qui a une incidence particulière sur les minorités nationales. Ces phénomènes ont un effet particulièrement retentissant sur les personnes vivant en milieu rural, où les taux de pauvreté sont les plus élevés. La croissance rapide du secteur du tourisme entraîne également un réaménagement de vastes portions du pays, en particulier du littoral, et la ruée vers les projets de construction affecte la capacité des personnes appartenant à des minorités nationales à maintenir et à développer leurs cultures et à participer de façon effective à la vie économique et sociale du pays, en les poussant à quitter les régions qu'elles habitent traditionnellement.

3. L'Albanie est en outre prise en tenaille entre des relations interétatiques complexes et le processus d'adhésion à l'Union européenne, qui contribuent à créer plusieurs niveaux de relations bilatérales et multilatérales ayant des répercussions particulières sur les personnes appartenant à des minorités nationales. En effet, l'ampleur de l'investissement des États voisins, et d'autres États intéressés, en Albanie dans la mise à disposition de fonds et d'autres formes de soutien destinés à leurs minorités excentrées conduit les personnes appartenant à des minorités nationales, qui ne s'attendent donc pas à ce que l'État albanais leur apporte un appui, à

rechercher des solutions pratiques à l'étranger afin d'obtenir un soutien en faveur de leurs cultures et langues minoritaires. Cette situation alimente un sentiment de suspicion chez les autorités albanaïses, qui interprètent ces démarches comme un manque de loyauté de la part des groupes minoritaires.

Libre identification

4. Le décret relatif à la collecte de données qui définit les règles permettant aux personnes appartenant à des minorités nationales de s'identifier officiellement comme telles n'a toujours pas été adopté. Un projet de texte, que le Comité consultatif a consulté, propose de s'appuyer sur ce qui est considéré comme des critères objectifs reposant sur des documents officiels, mais cette approche est viciée, dans la mesure où elle dépend de la collecte de données historiques notoirement peu fiables sur les minorités nationales en Albanie. En tout état de cause, elle n'est pas conforme à la Convention-cadre puisque cette dernière ne prévoit pas de tels critères objectifs – au contraire, les marqueurs d'identité tels que la langue, la religion, la culture ou les traditions, qui figurent dans la Convention-cadre et dans la loi albanaise relative aux minorités nationales, devraient fournir des fondements suffisants pour permettre la libre identification. Au lieu d'utiliser les documents comme facteur décisif pour reconnaître une personne comme membre d'une minorité nationale, les autorités devraient, en révisant le projet de décret, accorder une importance déterminante au choix subjectif des personnes d'être traitée comme appartenant à une minorité nationale.

Recensement

5. Le recensement était prévu pour 2020 et 2021 et devrait (au moment de l'adoption du présent Avis) finalement avoir lieu en octobre 2023. Des modifications ont été apportées à la loi relative au recensement afin de supprimer les amendes administratives infligées en cas de réponses « incorrectes » au questionnaire, et les réponses ne seront en effet pas comparées aux informations figurant dans le registre d'état civil. Il s'agit d'une évolution satisfaisante. Toutefois, le Comité consultatif souligne l'importance de ce recensement et du caractère participatif que sa conduite doit revêtir pour fournir un ensemble de données de référence sur lesquelles les autorités devraient s'appuyer pour concevoir et mettre en œuvre des politiques ciblées – à condition que les personnes appartenant aux minorités nationales soient pleinement informées et aient confiance dans le processus de recensement.

Situation des personnes appartenant aux minorités nationales rom et égyptienne

6. Alors que la loi relative aux minorités nationales reconnaît les Roms et les Égyptiens comme des minorités nationales distinctes, les documents d'orientation des autorités tendent à les confondre. Le plan d'action, par exemple, cible les minorités rom et égyptienne, même si leurs représentants déclarent qu'elles sont confrontées à des problèmes similaires mais à des degrés différents, voire à des problèmes partiellement différents. Il est donc nécessaire de recueillir des données ventilées pour évaluer les besoins des deux minorités et y répondre.

7. La ségrégation scolaire est un problème systémique dans toute l'Albanie, et une affaire de discrimination dans une école a fait l'objet d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme. Le Comité consultatif s'est rendu dans cet établissement et a pris directement connaissance des défis auxquels la direction de l'école est confrontée. Les autorités ont clairement exprimé la volonté de s'attaquer à ce problème, mais il est nécessaire d'adopter une approche plus coordonnée et systémique pour mettre fin de façon effective à cette ségrégation dans les établissements concernés.

8. La situation des minorités rom et égyptienne en matière de logement est préoccupante, notamment en raison de l'isolement dont ces communautés font l'objet et qui contribue aux problèmes de ségrégation dans les écoles. Cette situation résulte également d'une discrimination généralisée sur le marché locatif privé, d'un accès insuffisant au logement et aux dispositifs d'aides locatives, du statut irrégulier des biens occupés par des personnes appartenant à ces minorités, ainsi que de la menace de subir une expulsion forcée qui pèse sur eux, ou de la concrétisation de cette menace. La sécurité des logements face aux risques environnementaux, en particulier, suscite de vives inquiétudes. La discrimination sur le marché du travail a également des répercussions négatives sur les personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne. L'accès de ces personnes, en particulier des femmes, aux soins de santé est aussi une question préoccupante ; là encore, les échanges avec les professionnels de santé seraient émaillés de problèmes de discrimination, et l'accès aux centres de santé et aux cliniques poserait des difficultés aux personnes qui vivent dans des localités éloignées ou isolées. Enfin, les lacunes dans la protection des enfants contre l'exploitation, notamment contre la traite, et les mauvais traitements sont préoccupantes.

Droits linguistiques

9. L'exercice de nombreux droits linguistiques est conditionné par des seuils : 20 % de la population d'une municipalité doit avoir déclaré appartenir à une minorité nationale. Bien que le Comité consultatif ait demandé d'éclaircir ce point, on ne sait toujours pas si ce seuil sera calculé sur la

base du recensement ou du processus d'identification évoqué ci-dessus.

10. Cette situation suscite de multiples préoccupations. On ne dispose pas du tout de données fiables sur l'importance numérique des groupes minoritaires nationaux, ce qui soulève des questions sur la manière dont on pourrait calculer et appliquer un seuil de 20 % dans la pratique. Compte tenu de la dimension des municipalités albanaises, qui font partie des plus grandes de la région, et de la réforme des municipalités conduite en 2014, qui, selon les affirmations soutenues des représentants des minorités, a restreint leurs droits de façon disproportionnée, les minorités nationales, en particulier celles qui sont numériquement moins nombreuses ou celles qui sont géographiquement dispersées à travers l'Albanie, peuvent se trouver dans l'impossibilité d'accéder effectivement à leurs droits. Le Comité consultatif est donc en faveur d'une approche plus différenciée, qui permettrait aux minorités d'accéder à leurs droits à un niveau plus local que celui de la municipalité (cela pourrait notamment s'appliquer aux panneaux de signalisation), dans les villages où vivent les minorités nationales. Il est regrettable de constater que l'accès aux droits des minorités reste actuellement de fait limité à trois municipalités, une autre municipalité assurant désormais un enseignement dans les langues minoritaires.

Participation à la vie politique

11. Les personnes appartenant à des minorités nationales ont peu de possibilités de prendre part au processus décisionnel au niveau national, c'est-à-dire au parlement. Au niveau local, il existe des représentants des minorités dans les municipalités où les Grecs et les Macédoniens constituent la majorité absolue des habitants. Les personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne sont absentes du processus décisionnel au niveau national, bien qu'elles disposent de quelques représentants au niveau local.

12. Le Comité sur les minorités nationales est censé faire entendre la voix des minorités au sein du gouvernement. Cependant, les personnes appartenant aux minorités nationales considèrent souvent qu'il s'agit de la voix du gouvernement au sein des minorités. Cette perception découle en partie de ce que les personnes appartenant aux minorités nationales considèrent comme un manque de résultats depuis 20 ans, du fait que le président et le vice-président du comité sont nommés par le Premier ministre et d'une réticence institutionnelle à modifier les procédures ou à défendre efficacement les droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Étant donné que le comité est la seule instance intervenant de façon permanente pour représenter les minorités nationales au niveau

national, le Comité consultatif espère que celui-ci pourra s'adapter en apportant des modifications

à son fonctionnement et remplir efficacement sa mission.

RECOMMANDATIONS

13. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par l'Albanie.

14. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et recommandations détaillées contenues dans le présent Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures ci-après pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate

15. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que les textes d'application définissant les critères, les documents à fournir et les procédures de collecte de données pour l'identification des personnes appartenant à des minorités nationales soient adoptés sans plus tarder. Ces textes devraient respecter strictement le principe de libre identification tel qu'il est énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre, en prévoyant la possibilité de déclarer des appartenances multiples, dans le but de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales un accès effectif aux droits des minorités. Les autorités devraient accorder une importance déterminante au choix subjectif d'une personne d'être traitée comme appartenant à une minorité nationale plutôt qu'à ce qui est considéré comme des critères objectifs reposant sur des documents officiels.

16. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mettre en place des initiatives concrètes et soutenues auprès des personnes appartenant à des minorités nationales pour renforcer leur confiance dans le processus de recensement, notamment en les sensibilisant à l'importance du recensement, aux possibilités de libre identification, y compris de déclaration d'appartenances multiples, et aux dispositions de la nouvelle loi relative au recensement. En parallèle, les autorités devraient assurer le recrutement et la formation d'agents chargés du recensement appartenant à des minorités nationales et veiller à ce que tous les agents recenseurs soient convenablement formés, y compris pour aider les personnes analphabètes. Les personnes appartenant à des minorités nationales devraient être associées à l'évaluation du processus de recensement.

17. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures résolues pour intégrer les écoles concernées par la ségrégation de fait et empêcher que cette ségrégation ne se reproduise, en incitant ces écoles à travailler en étroite collaboration avec d'autres

établissements pour proposer un enseignement inclusif de qualité dans les classes appliquant le programme scolaire. Ces mesures devraient également prendre en compte les facteurs socio-économiques, notamment l'isolement spatial, qui contribuent aux situations de ségrégation scolaire, et y apporter des solutions.

18. Le Comité consultatif exhorte de nouveau les autorités à évaluer le niveau de la demande d'enseignement des langues minoritaires et, sur cette base, à garantir un accès effectif à l'enseignement des langues minoritaires aux personnes appartenant à des minorités nationales qui en font la demande dans l'ensemble du pays et à tous les échelons. Cette évaluation devrait être précédée de campagnes de sensibilisation pour s'assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales sont suffisamment conscientes de leurs droits. L'application du seuil de 20 % concernant la proportion que doit représenter une minorité dans la population d'une municipalité devrait être réexaminée et, si nécessaire, ce seuil abaissé ou le champ d'application territorial modifié, afin de garantir un accès effectif à l'enseignement des langues minoritaires.

19. Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir l'accès des Roms à un logement adéquat, en particulier en mobilisant des investissements pour assurer un accès à l'eau potable et à l'électricité dans les zones où vivent les Roms. Les autorités devraient veiller tout particulièrement à garantir des conditions de vie sûres, notamment compte tenu des risques posés par la pollution de l'environnement et le changement climatique, ainsi que la sécurité juridique de l'occupation des logements. Dans ce contexte, il est particulièrement important de régulariser la propriété des biens détenus ou habités par des personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne. Les autorités publiques concernées devraient respecter leur obligation de signaler tout projet d'expulsion à la Défenseure du peuple et de proposer une solution de relogement adéquate, et des sanctions devraient être appliquées si ces obligations ne sont pas remplies.

Autres recommandations¹

20. Le Comité consultatif appelle les autorités à se doter de méthodes et de moyens pour recueillir des données relatives à l'égalité concernant les personnes appartenant à des minorités nationales, notamment aux minorités rom et égyptienne, en particulier dans les domaines de l'éducation, du logement, de l'emploi et des soins de santé, conformément aux normes européennes en matière de protection

¹ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

des données. Le Comité consultatif appelle les autorités à continuer d'œuvrer pour réduire le risque d'apatridie parmi les personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités devraient jouer un rôle plus actif dans la recherche d'informations sur les répercussions des mariages blancs et dans la prise en compte de ces dernières, en particulier en ce qui concerne les femmes et les enfants appartenant à des minorités nationales, notamment en leur apportant le soutien social, juridique et financier dont ils ont besoin, en veillant à ce que la législation relative au mariage soit correctement appliquée de manière non discriminatoire et en sensibilisant les personnes appartenant à des minorités nationales aux risques que présente cette pratique.

21. Le Comité consultatif appelle les autorités à protéger efficacement le droit des personnes appartenant à la minorité nationale grecque de préserver et de développer leur culture dans les zones où elles sont traditionnellement implantées, notamment en leur offrant une protection effective contre les pratiques d'aménagement urbain qui nuisent à leur capacité à continuer de résider dans ces zones et en veillant à ce que leurs droits de propriété soient pleinement respectés.

22. Le Comité consultatif appelle les autorités à mieux faire connaître les protections juridiques contre le discours de haine et les infractions motivées par la haine ainsi que les voies de recours existantes aux personnes les plus exposées à ces formes d'hostilité. Les autorités devraient également recueillir systématiquement des données, ventilées notamment par appartenance à une minorité, sur le discours de haine et les infractions motivées par la haine, et mettre au point des mesures préventives ciblées pour faire face à ce type d'agissements. Le Comité consultatif appelle les autorités à recueillir systématiquement des données sur la traite et les autres formes de violence à l'égard des enfants et des femmes, ventilées par appartenance à une minorité, et à élaborer des politiques et des mesures globales pour prévenir et combattre ces formes de violence. À cette fin, les autorités devraient collaborer étroitement avec les services répressifs et les services sociaux, ainsi qu'avec les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les enfants et les femmes. Elles devraient également s'efforcer d'apporter aux personnes en situation de vulnérabilité le soutien nécessaire, que ce soit au moyen de mesures d'aide sociale ou d'autres mesures, et chercher en particulier à renforcer la confiance entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les institutions, notamment les services de protection de l'enfance.

23. Le Comité consultatif appelle les autorités à adopter sans délai les textes d'application relatifs

à l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités publiques. Cette réglementation devrait prévoir une approche souple concernant le seuil de 20 % et prendre en compte comme il se doit les personnes appartenant à des minorités nationales qui résident traditionnellement dans des zones données, en vue de garantir que les droits des minorités sont effectivement exercés dans la pratique et conformément à l'article 10 de la Convention-cadre.

24. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que les minorités nationales et les personnes qui en font partie, notamment les femmes, soient représentées, de même que leur contribution sur le plan culturel, dans les manuels et autres supports pédagogiques utilisés dans tous les établissements scolaires, tout en s'assurant que leur contenu reflète fidèlement l'histoire de l'Albanie et de ses minorités et qu'il ne risque pas d'attiser les tensions interethniques.

25. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en place un système de collecte de données ventilées, en accordant une importance particulière aux différences en fonction du sexe en ce qui concerne la fréquentation, le décrochage ou les résultats, ainsi qu'aux causes possibles de ces différences. Les autorités devraient mettre au point des mesures pour traiter rapidement ces questions en étroite coopération avec les représentants des minorités. Le Comité consultatif appelle les autorités à désigner des médiateurs éducatifs roms et égyptiens pour intervenir auprès des élèves appartenant aux minorités rom et égyptienne, qui travailleront en collaboration avec les psychologues scolaires, les travailleurs sociaux et les enseignants afin d'augmenter le taux de fréquentation et de prévenir le décrochage scolaire, notamment en cherchant à promouvoir la valeur de l'éducation. Les autorités devraient veiller à ce que ces médiateurs bénéficient d'une formation continue, d'une sécurité contractuelle et d'une rémunération adéquate.

26. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer une formation adéquate des enseignants des langues minoritaires et à améliorer la qualité des supports pédagogiques dans ces langues et la rapidité avec laquelle ils sont diffusés. Le Comité consultatif appelle les autorités à développer la formation des enseignants et les supports pédagogiques disponibles pour enseigner le romani, ainsi qu'à intégrer cet enseignement dans le programme scolaire. Des efforts supplémentaires devraient également être fournis pour développer l'enseignement universitaire du romani et du valaque et la recherche sur ces langues en Albanie, avec le soutien des autorités.

27. Le Comité consultatif appelle les autorités à revoir les procédures de nomination des dirigeants du Comité sur les minorités nationales afin de garantir l'indépendance de ce dernier. Elles devraient également élaborer un règlement intérieur précis pour permettre au comité de remplir efficacement sa mission. Il conviendrait en outre d'accorder une plus grande attention à la diversité de ses membres en matière de sexe et d'âge et de veiller à ce que sa composition reflète la diversité d'opinion au sein des minorités.

28. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour offrir aux personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne un accès effectif aux services de santé, notamment aux services de santé sexuelle et reproductive. Elles devraient également former les professionnels de santé à ne pas faire preuve d'antitsiganisme et étudier les moyens de fournir des soins de santé aux personnes dépourvues

des documents nécessaires ou de leur permettre d'accéder gratuitement à ces documents.

29. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à examiner, en consultation avec les représentants des minorités nationales, l'incidence de la réforme administrative et territoriale de 2014 sur l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, et à remédier aux lacunes qui seront constatées.

Suivi des recommandations

30. Le Comité consultatif encourage les autorités à organiser des activités de suivi après la publication de ce cinquième Avis. Il estime qu'il serait utile de mettre en place un dialogue de suivi pour passer en revue les observations et les recommandations formulées dans le présent Avis. En outre, il est prêt à aider les autorités à identifier les moyens les plus efficaces de mettre en œuvre les recommandations figurant dans le présent Avis.

PROCÉDURE DE SUIVI

Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif

31. Le quatrième Avis du Comité consultatif, adopté en 2018, n'a pas été publié sur un quelconque site web du gouvernement ni traduit en albanais ou dans l'une des langues des minorités nationales. Aucune table ronde consacrée au suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif n'a eu lieu.

Élaboration du rapport étatique pour le cinquième cycle

32. Le rapport étatique a été reçu le 5 mai 2021². Le comité national sur les minorités nationales a contribué à son élaboration. S'agissant des droits des minorités, certains aspects liés au genre sont traités dans le rapport.

Visite dans le pays et adoption du cinquième Avis

33. Ce cinquième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après, la Convention-cadre) par l'Albanie a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la Règle 25 de la Résolution 2019(49) du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations figurant dans le cinquième rapport étatique, sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur celles obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours des visites qu'il a effectuées à Korçë, à Fier, à Dropull, à Sarandë et à Tirana du 14 au 18 novembre 2022. Le

Comité consultatif remercie les autorités de leur coopération avant, pendant et après sa visite, ainsi que les autres personnes rencontrées à cette occasion de leurs contributions précieuses. Le projet d'avis, tel qu'approuvé par le Comité consultatif le 16 février 2023, a été transmis le 21 février 2023 aux autorités albanaises pour observations, conformément à la Règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif accueille favorablement les observations transmises par les autorités albanaises le 28 avril 2023.

* * *

34. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas couverts par le présent Avis. Sur la base des informations à sa disposition, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas d'observations particulières. Cet état de fait ne signifie pas que les mesures nécessaires ont été prises et que les efforts à cet égard peuvent être revus à la baisse ou interrompus. Au contraire, le Comité consultatif estime que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu de la part des autorités. De plus, une situation qui pourrait être jugée comme acceptable à ce stade ne le sera pas nécessairement lors des futurs cycles de suivi. Enfin, il se peut que des questions qui apparaissent à ce stade comme étant d'une importance relativement mineure s'avèrent par la suite avoir été sous-estimées.

² Rapport étatique soumis par l'Albanie, reçu le 5 mai 2021, disponible en anglais sur <https://rm.coe.int/5th-sr-albania-en/1680a2614c> et en albanais sur <https://rm.coe.int/5th-sr-albania-al/1680a2614d>.

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application et libre identification (article 3)

35. La loi relative à la protection des minorités nationales a été adoptée en 2017 et s'applique à neuf minorités reconnues, bien qu'elle ne puisse pas encore être pleinement exécutée en raison du retard pris dans l'adoption des règlements (décrets) d'application³. Trois décrets (sur un total de 12) sont en cours d'examen par le gouvernement en vue de leur adoption. Celui-ci indique qu'il n'est pas possible d'envisager de les adopter avant 2024. Ces trois décrets portent sur la procédure de reconnaissance des minorités nationales, sur les modalités d'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités et sur les documents et procédures concernant la collecte de données relatives aux minorités nationales ou l'identification.

36. Un projet de décret (faisant encore l'objet d'un processus de consultation et d'évaluation) concernant ce dernier point relatif à la collecte de données, qui a été soumis au Comité consultatif en novembre 2022, contient des dispositions selon lesquelles les citoyens doivent demander à être identifiés comme des personnes appartenant à une minorité nationale, et joindre à leur demande un certain nombre de pièces justificatives – établissant par exemple que les ascendants du requérant appartiennent ou appartenaient à une minorité nationale. Les « citoyens appartenant à une minorité nationale » doivent prouver que leurs deux parents ne sont pas d'appartenance ethnique albanaise et apporter un certain nombre de pièces justificatives établissant notamment qu'« ils n'ont pas volontairement renoncé au droit d'être identifiés comme membres d'une minorité nationale »⁴. Il semble que ces données soient utilisées pour vérifier si une personne qui demande l'ouverture d'un cours en langue minoritaire, par exemple, appartient réellement à une minorité nationale. Les autorités déclarent en outre qu'elles souhaitent éviter la création de ce qu'elles appellent des « minorités fictives », c'est-à-dire la fabrication d'une affiliation qui serait attribuée à une certaine minorité, et que ces données sont nécessaires pour s'assurer que des personnes appartenant à la population majoritaire ne s'identifient pas comme des membres d'une minorité afin d'avoir accès à des prestations particulières, telles que des bourses ou des subventions.

37. Les personnes appartenant à des minorités nationales et leurs représentants ont fait part de leur préoccupation quant au fait que les décrets restants – qui figurent parmi les plus importants pour ces personnes – n'ont pas été adoptés. Ils ont toutefois exprimé une appréhension particulière en ce qui concerne le contenu du projet actuel de décret sur l'identification. Les représentants des minorités ont souligné que, compte tenu de l'histoire du pays tout au long du XX^e siècle, et notamment du traitement réservé aux minorités nationales par les régimes successifs, les documents relatifs à leur identité officielle ne devraient pas être considérés comme « objectifs ». Par conséquent, ceux-ci ne devraient pas priver les personnes concernées du droit de s'identifier comme des membres d'une minorité nationale et, partant, d'autres droits des minorités. Les représentants ont également manifesté leur vive inquiétude quant au fait que l'accès aux droits des minorités reste de fait limité aux domaines dans lesquels des droits ont été accordés aux minorités sous les régimes précédents (voir les articles 10, 11 et 14) en raison des seuils associés aux restrictions imposées à l'exercice du droit de s'identifier comme appartenant à une minorité nationale.

38. Le Comité consultatif note que la reconnaissance des Roms et des Égyptiens en tant que minorités nationales distinctes dans la loi relative aux minorités nationales a été accueillie favorablement par les personnes appartenant à ces minorités. Cependant, cette reconnaissance distincte ne s'est pas encore traduite concrètement dans la politique du gouvernement, qui continue fréquemment de cibler ces deux minorités dans le cadre d'actions groupées. Le Comité consultatif prend note des préoccupations des personnes appartenant à la minorité égyptienne concernant l'amalgame qui est fait entre les identités rom et égyptienne, ce qui conduit ces deux minorités à être traitées comme un groupe homogène : de leur point de vue, les deux communautés ont des identités différentes et distinctes (les Égyptiens n'ont pas de langue propre alors que les Roms parlent le romani et ils n'ont pas les mêmes récits historiques) et elles sont confrontées à des problèmes socio-économiques différents ou, lorsqu'elles ont des difficultés en commun, elles les éprouvent à des degrés différents (dans le domaine de l'éducation ou du logement, par exemple). Au vu de ce qui précède, le Comité

³ Aroumains, Bosniaques, Bulgares, Égyptiens, Grecs, Macédoniens, Monténégrins, Roms et Serbes. Voir le quatrième Avis du Comité consultatif pour une analyse et une explication plus approfondies concernant cette loi. Les personnes appartenant à la minorité aroumaine préfèrent toutefois se désigner comme des Valaques, ce qui correspond également à la terminologie utilisée en albanais. Dans le présent Avis, le Comité consultatif utilisera donc le terme « Valaques » pour désigner les membres de cette minorité.

⁴ Projet de décret du Conseil des ministres, consulté par le Comité consultatif en novembre 2022.

consultatif estime que les autorités devraient être attentives, dans l'élaboration de leurs politiques, à ne pas confondre par inadvertance ces minorités et rester vigilantes aux implications de la reconnaissance officielle des Roms et des Égyptiens en tant que minorités distinctes⁵.

39. En ce qui concerne le décret sur la collecte de données et la question de la libre identification, le Comité consultatif rappelle l'importance qui est donnée à la possibilité de « choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée » comme une personne appartenant à une minorité nationale à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention-cadre. Il rappelle en outre que : « [l]a 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 »⁶.

40. Si les autorités font valoir à juste titre que le rapport explicatif de la Convention-cadre mentionne les critères objectifs liés à la déclaration subjective d'affiliation à une minorité, le Comité consultatif souligne que lorsque des critères objectifs sont appliqués pour définir une identité minoritaire, il peut s'agir d'éléments établissant la pratique par une personne d'une religion, d'une langue, d'une culture ou de traditions qui sont différentes de celles de la majorité. Dans le contexte de la Convention-cadre, l'identité, telle qu'elle est désignée dans le préambule et à l'article 5, fait référence à ces notions de traditions, de culture, d'histoire, de religion et de langue – et non à des documents qui seraient délivrés par des autorités successives, en particulier ceux qui prétendraient établir la lignée parentale d'une personne ou l'appartenance de ses ascendants à une minorité nationale, et qui pourraient faire partie des documents d'identité officiels des citoyens. En effet, le Comité consultatif observe que ces documents sont soumis aux bouleversements de l'histoire politique du pays et qu'ils ne sauraient à ce titre être considérés comme « objectifs ». Par conséquent, le Comité consultatif estime qu'ils sont peu pertinents pour attester de l'identité minoritaire d'une personne.

41. En tout état de cause, et en particulier dans le contexte albanais, le choix libre et subjectif d'une personne d'être traitée comme appartenant à une minorité nationale doit être un facteur

déterminant. Cette appartenance constitue donc une liberté individuelle qui ne devrait être remise en cause que dans de rares occasions⁷. Si, d'une part, le Comité consultatif prend acte de la préoccupation des autorités concernant la possibilité que la démarche d'identification soit faite de « mauvaise foi » ou qu'elle constitue un usage abusif du système, il considère d'autre part, en l'absence de preuve que ce dispositif ait déjà posé problème, que l'obligation de fournir un élément de preuve objectif oppose un obstacle tout à fait disproportionné à la libre identification. En outre, le fait de se fonder sur l'ascendance des personnes et sur des documents d'identité historiques ne permet pas de modifier la manière dont les individus s'identifient ni de reconnaître des appartenances multiples. Le Comité consultatif note par ailleurs qu'il doit être possible de déclarer des appartenances multiples dans le cadre du recensement, alors que le projet de règlement d'application ne le permet pas.

42. Le Comité consultatif est de plus vivement préoccupé par le fait que l'obligation de prouver l'appartenance des deux parents à une minorité nationale, outre les problèmes qu'elle pourra poser pour les personnes dont les parents n'ont pas pu s'identifier comme des membres d'une minorité dans le passé, représentera une source d'exclusion pour les personnes souhaitant exprimer des appartenances multiples, par exemple celles dont les parents ne s'identifient pas de la même manière et qui souhaitent déclarer soit leur identité minoritaire, soit des appartenances multiples. En outre, il existe un risque de discrimination à l'égard des personnes qui ne sont pas en mesure d'obtenir les documents d'identité nécessaires, tels qu'une carte d'identité ou un acte de naissance pour elles-mêmes ou pour leurs deux parents.

43. Se référant à ses constats relatifs aux articles 10, 11 et 14, le Comité consultatif est par ailleurs particulièrement inquiet de noter que l'approche actuelle adoptée en matière de libre identification, associée aux seuils imposés pour l'utilisation des langues minoritaires dans l'éducation et la vie publique, limite considérablement la mise en œuvre plus large de la Convention-cadre et de la loi relative à la protection des minorités nationales.

44. Compte tenu de ces considérations, le Comité consultatif estime, comme il l'a fait précédemment⁸, que l'approche des autorités est viciée à la base et qu'elle va directement à l'encontre du droit de libre identification tel qu'il

⁵ Dans le présent Avis, le Comité consultatif fait la distinction entre ces deux minorités mais utilise l'expression « minorités rom et égyptienne » lorsqu'il apparaît qu'une question leur est commune dans une certaine mesure.

⁶ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités, Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 27 mai 2016, par. 10. Voir aussi le [quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie](#), adopté le 11 octobre 2018, par. 29.

⁷ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, par. 10.

⁸ Quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, par. 29.

est consacré à l'article 3 de la Convention-cadre. Il regrette en outre que ses recommandations précédentes à ce sujet n'aient pas été prises en compte. Le principe de libre identification est la pierre angulaire des droits des minorités, comme le reconnaissent la Convention-cadre et la Cour européenne des droits de l'homme⁹, sans laquelle des droits substantiels des minorités continueront de ne pas être exercés en Albanie. En effet, l'article 3 de la loi relative à la protection des minorités nationales prévoit des marqueurs identitaires adaptés qui suffisent à déterminer le champ d'application de la loi – sans qu'il soit nécessaire que les personnes apportent des preuves en produisant des documents d'archives¹⁰.

45. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que les textes d'application définissant les critères, les documents à fournir et les procédures de collecte de données pour l'identification des personnes appartenant à des minorités nationales soient adoptés sans plus tarder. Cette réglementation devrait respecter strictement le principe de libre identification tel qu'il est énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre, en prévoyant la possibilité de déclarer des appartenances multiples, dans le but de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales un accès effectif aux droits des minorités. Les autorités devraient accorder une importance déterminante au choix subjectif d'une personne d'être traitée comme appartenant à une minorité nationale plutôt qu'à ce qui est considéré comme des critères objectifs reposant sur des documents officiels.

Recensement de la population (article 3)

46. Le recensement de la population devait avoir lieu en 2021 et a été reporté en raison de la pandémie. Les autorités ont décidé dans un premier temps qu'il se tiendrait à l'automne 2022, mais l'ont de nouveau reporté sans qu'une nouvelle date soit rendue publique. Elles ont toutefois indiqué au Comité consultatif qu'elles prévoient d'organiser le recensement entre septembre et octobre 2023. La loi relative au recensement a été adoptée en 2020¹¹ et est conforme à la recommandation précédemment formulée par le Comité consultatif, selon laquelle les autorités devaient supprimer les amendes administratives infligées en cas de réponse « incorrecte ». En effet, lorsque la réponse d'une personne au questionnaire de recensement ne correspondait pas aux données figurant dans le registre d'état civil, cette personne pouvait être

sanctionnée d'une amende. Même s'il semblait, à l'issue du recensement de 2011, qu'aucune sanction de ce type n'avait été appliquée en vertu de cette disposition, certains interlocuteurs avaient déclaré qu'elle empêchait les personnes de s'identifier librement et qu'elle avait un effet dissuasif. Pour le prochain recensement, les questions relatives à la religion, à la langue et à l'affiliation ethnique seront facultatives et aucune amende ne sera infligée aux personnes qui donneront une réponse jugée « incorrecte » par les autorités. Ces dernières indiquent en outre que, cette fois-ci, le registre d'état civil ne sera pas utilisé pour évaluer les réponses au questionnaire de recensement. Il est également précisé que les personnes interrogées pourront déclarer une affiliation ethnique « mixte ».

47. Les représentants des minorités ont évoqué la question des amendes en cas de réponses « incorrectes », certains d'entre eux semblant croire que cette disposition figurait encore dans la loi. Cela révèle que les efforts de sensibilisation de la part des autorités ont été insuffisants en ce qui concerne les dispositions de la nouvelle loi. Les représentants ont réitéré leurs préoccupations (déjà exprimées) au sujet du processus de recensement et des résultats obtenus par celui qui a été conduit en 2011¹². Ils ont également demandé s'ils auraient la possibilité d'observer les entretiens qui seront menés dans le cadre du recensement ; les autorités ont indiqué que cela ne serait pas le cas, pour des questions de protection des données.

48. Le Comité consultatif réaffirme qu'à son avis, il est indispensable de disposer d'informations fiables sur la composition ethnique de la population pour mettre en œuvre des politiques et des mesures efficaces en matière de protection des droits des minorités, pour aider ces dernières à préserver, affirmer et développer leur identité et pour tenir compte des besoins et des intérêts des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment pour ce qui est des spécificités liées au genre et à l'âge. 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 convenablement traitées, analysées et présentées. Dans les situations où l'exercice de certains droits des minorités est soumis à des seuils numériques, le droit de libre identification exige que les personnes appartenant à des minorités nationales soient informées de

⁹ Voir *Molla Sali c. Grèce*, [GC], n° 20452/14, 19 décembre 2018, par. 157.

¹⁰ Quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, par. 32.

¹¹ Loi relative au recensement de la population et des logements, n° 140/2020, traduction non officielle disponible sur : http://www.instat.gov.al/media/8704/law-140_2020-on-census_non-official-translation.pdf.

¹² Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, par. 35.

l'importance attachée par les autorités aux recensements et aux autres opérations de collecte de données. Le Comité consultatif a, par conséquent, systématiquement encouragé les États parties à faire en sorte que toutes les informations sur la méthodologie et l'objectif de la collecte de données soient disponibles dans les langues des minorités nationales¹³, et à associer les représentants des minorités aux préparatifs et à la mise en œuvre du recensement.

49. Le Comité consultatif salue les modifications apportées à la loi relative au recensement, qui représentent un développement positif et qui devraient contribuer à renforcer la confiance dans le processus de recensement. Il est particulièrement bienvenu que le registre d'état civil ne soit plus utilisé pour vérifier les informations fournies lors du recensement. Compte tenu de l'absence de données relatives aux minorités nationales en Albanie, le Comité consultatif souligne qu'il est important de veiller à ce que les représentants des minorités accordent une grande confiance au processus de recensement. Dans ce contexte, il est essentiel de mieux faire connaître aux minorités les dispositions révisées de la loi relative au recensement, en particulier en ce qui concerne les questions facultatives et la suppression des amendes, afin de garantir une confiance généralisée dans ce processus et de permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de donner les réponses qu'elles jugent appropriées. Il conviendrait par ailleurs de prendre des mesures positives pour recruter des agents chargés du recensement au sein des minorités nationales et veiller à ce que tous les agents recenseurs soient convenablement formés, notamment pour aider les personnes analphabètes à répondre librement au questionnaire de recensement.

50. En outre, les autorités, et en particulier l'Institut albanais de statistiques (INSTAT), pourraient collaborer avec le Comité d'État sur les minorités nationales pour trouver un moyen de permettre à des représentants des minorités nationales ou à des institutions publiques indépendantes, telles que le Commissaire à la protection contre la discrimination (ci-après « le Commissaire ») ou la Défenseure du peuple, de surveiller le processus de recensement sans risquer de porter atteinte à la protection des données à caractère personnel. En ce qui concerne le recensement précédent, le Comité consultatif rappelle aussi aux autorités l'analyse qu'il a faite du recensement de 2011 qui figure dans son troisième Avis et qu'il a reprise dans

son quatrième Avis¹⁴. Si le recensement est réalisé comme prévu et qu'il obtient la confiance des personnes appartenant aux minorités nationales, il devrait être utilisé comme l'élément essentiel d'une action politique concrète et de la mise en œuvre de la Convention-cadre. La conduite du recensement, y compris pour ce qui est de déterminer si les personnes appartenant aux minorités nationales ont été en mesure de s'identifier librement dans la pratique, la formation et le niveau de qualification des agents recenseurs ainsi que les résultats concrets du processus devraient ensuite être évalués par l'autorité compétente, avec le concours de l'INSTAT, en assurant une participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales.

51. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mettre en place des initiatives concrètes et soutenues auprès des personnes appartenant à des minorités nationales pour renforcer leur confiance dans le processus de recensement, notamment en les sensibilisant à l'importance du recensement, aux possibilités de libre identification, y compris de déclaration d'appartenances multiples, et aux dispositions de la nouvelle loi relative au recensement. En parallèle, les autorités devraient assurer le recrutement et la formation d'agents chargés du recensement appartenant à des minorités nationales et veiller à ce que tous les agents recenseurs soient convenablement formés, y compris pour aider les personnes analphabètes. Les personnes appartenant à des minorités nationales devraient être associées à l'évaluation du processus de recensement.

Cadre législatif et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)

52. La loi de 2010 relative à la protection contre la discrimination¹⁵ a été modifiée en 2020. Les modifications ont instauré des protections spécifiques contre la discrimination multiple, intersectionnelle et structurelle, le discours de haine, la ségrégation et le harcèlement sexuel. En outre, le texte définit des « formes graves de discrimination » qui doivent être punies plus sévèrement¹⁶. Les nouvelles dispositions prévoient également le renversement de la charge de la preuve et permettent aux organisations de déposer des plaintes auprès du Commissaire et des tribunaux, notamment sur des questions liées aux intérêts collectifs¹⁷.

53. Le Commissaire, qui est l'organisme de promotion de l'égalité, et la Défenseure du peuple, qui joue le rôle d'institution du médiateur

¹³ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, par. 16-17.

¹⁴ Quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, par. 35-47 et [troisième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie](#), 23 novembre 2011, par. 17.

¹⁵ La loi, telle qu'elle était en vigueur auparavant, a été examinée précédemment par le Comité consultatif ; voir quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, par. 49.

¹⁶ Rapport étatique, par. 60.

¹⁷ European Equality Law Network, rapport 2022 sur l'Albanie, <https://www.equalitylaw.eu/country/albania>, p. 66 et 92.

et qui a pour mission de promouvoir et de protéger les droits humains, continuent de jouir de la confiance des minorités nationales et du respect des autorités. Le Commissaire rend régulièrement des décisions qui sont contraignantes pour les autorités publiques et qui peuvent aussi l'être pour les personnes privées. Il adresse aux autorités des recommandations visant à mettre en œuvre les principes de la loi relative à la protection contre la discrimination. La Défenseure du peuple formule des recommandations consultatives à l'intention des autorités. Les deux institutions disposent d'un certain nombre de bureaux régionaux. Elles ont conclu un protocole d'accord qui garantit que chacune d'entre elles reste dans son domaine de compétence et que les personnes souhaitant déposer une plainte puissent le faire dans le bureau de l'institution existant dans la municipalité où elles vivent. La plainte est ensuite transmise pour traitement au bureau central compétent se trouvant à Tirana. La Défenseure du peuple mène également des enquêtes d'office en se fondant sur son action de surveillance des médias et de la situation au niveau local. Elle a adressé des recommandations aux autorités concernant des questions de logement, d'état civil, d'éducation, d'emploi et de soins de santé et exerce des responsabilités spécifiques en matière d'expulsions forcées (voir articles 12 et 15).

54. Un système d'assistance juridique gratuite a été établi avec l'adoption en juin 2018 de la loi relative à l'assistance juridique. On recense désormais dix centres publics en Albanie, dans lesquels une assistance juridique est apportée par des fonctionnaires. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont salué cette évolution, qui contribue à garantir de façon effective la protection des personnes appartenant aux minorités nationales contre la discrimination et leur accès à la justice. Ils ont toutefois fait part de leur regret que les personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne n'aient pas été incluses parmi les catégories spécifiques de bénéficiaires de la loi, alors que d'autres groupes de population ont ce statut¹⁸, et alors qu'elles figurent parmi les catégories définies dans la loi relative au logement social (voir article 15). Il en résulte qu'un faible nombre de ces personnes bénéficient de l'assistance juridique secondaire car elles ne savent pas qu'elles ont accès à ces droits ou se sentent incapables de les exercer¹⁹. Les interlocuteurs ont ajouté qu'il est nécessaire de sensibiliser davantage les groupes et les personnes en situation de vulnérabilité et de

prévoir un financement suffisant pour garantir que cette loi a un effet dans la pratique.

55. Le Commissaire lui-même a informé le Comité consultatif que la plupart des affaires qu'il traite et qui concernent des minorités ont pour origine une plainte déposée par des personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne en raison d'une discrimination liée à la couleur de peau ou à la « race ». Ces affaires portent en particulier sur l'accès aux biens et aux services (électricité, eau potable, assainissement ou éclairage), le décrochage scolaire, la pauvreté, la langue utilisée dans les médias et le licenciement d'une femme rom qui travaillait dans un organisme public²⁰. Certaines affaires avaient aussi pour origine des plaintes déposées par des personnes appartenant à la minorité macédonienne. Le Commissaire a également fait état de sa bonne coopération avec le Comité sur les minorités nationales, puisque les deux institutions partagent les mêmes locaux. Il laisse par ailleurs entendre qu'un grand nombre de cas de discrimination ne sont pas signalés car les citoyens ordinaires ne sont parfois pas au courant de l'existence de l'institution – même si les organisations de la société civile le sont. Le Commissaire a indiqué qu'il est nécessaire d'organiser des campagnes de sensibilisation utilisant un langage simple et compréhensible pour s'assurer que davantage de personnes sont conscientes de leurs droits. En outre, selon lui, les organisations de la société civile intervenant au niveau local dans tout le pays doivent avoir davantage de capacités d'action et être mieux sensibilisées aux normes relatives à la non-discrimination et aux voies de recours en la matière, car le secteur de la société civile qui est actuellement le plus actif se concentre fortement dans la région de Tirana. Bien que les décisions du Commissaire soient contraignantes, on peut citer des exemples notables d'affaires dans lesquelles elles n'ont pas été mises en œuvre, telle que l'affaire *X et autres c. Albanie* (voir article 12). Sur le plan statistique, entre 2018 et novembre 2020, le Commissaire a traité 114 affaires à la suite de dépôts de plaintes par des particuliers (globalement réparties de façon équilibrée entre les femmes et les hommes) ou par des ONG. Il a conclu à un cas de discrimination, généralement dans le domaine des biens et des services, dans 27 affaires²¹.

56. La Défenseure du peuple a indiqué au Comité consultatif qu'elle agit d'office dans la plupart des affaires qu'elle traite, et que celles-ci portent le plus souvent sur des questions relatives aux minorités rom et égyptienne. Elle a en outre souligné l'importance des « journées

¹⁸ Parmi les bénéficiaires spécifiquement désignés figurent notamment les victimes de violence domestique, les personnes dépourvues de capacité de décision, les enfants et les victimes de la traite. Voir loi relative à l'assistance juridique, article 11.

¹⁹ Informations communiquées au Comité consultatif par l'organisation « Social Justice ».

²⁰ Rapport étatique, annexe 5, p. 86.

²¹ Rapport étatique, annexe 5. Les données relatives à la période à partir de 2020 n'ont pas été communiquées au Comité consultatif.

portes ouvertes » organisées dans les bureaux régionaux pour favoriser la sensibilisation aux droits humains. Il a également été porté à la connaissance du Comité consultatif que des ressources humaines et financières plus importantes contribueraient à défendre les droits au niveau des communautés plutôt qu'au niveau individuel, ce qui signifie que les recommandations qui seraient formulées auraient un caractère systémique au lieu de répondre uniquement à des plaintes individuelles. Enfin, les recommandations de la Défenseure du peuple sont mises en œuvre à un niveau que les interlocuteurs du Comité consultatif qualifient de modéré, ces lacunes étant souvent imputées au manque de ressources financières de la part des autorités.

57. Le Comité consultatif salue l'adoption de la loi relative à l'assistance juridique et les modifications apportées à la loi relative à la protection contre la discrimination, qui devraient permettre de mieux protéger les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier celles qui sont le plus exposées à des formes multiples et intersectionnelles de discrimination. Il convient à présent de veiller à ce que ces personnes soient conscientes de leurs droits et puissent les exercer véritablement, notamment en bénéficiant d'un accès effectif à une assistance juridique gratuite. Le Comité consultatif est satisfait d'apprendre que les deux institutions – et en particulier le Commissaire – jouissent d'une grande confiance auprès de la population, y compris de ses interlocuteurs appartenant à des minorités nationales. Tout comme le Commissaire, le Comité consultatif estime qu'il est particulièrement important que les autorités, à tous les niveaux, fassent connaître les normes en matière de lutte contre la discrimination et les voies de recours dans ce domaine afin de garantir le respect effectif des droits des personnes dans la pratique. Le Comité consultatif souligne l'importance des recommandations formulées par ces deux organes et de leur mise en œuvre rapide. Il se félicite en outre de l'action de ces deux institutions et de l'ampleur de la confiance qu'elles ont su gagner auprès des personnes appartenant à des minorités nationales, mais estime que des efforts supplémentaires pourraient être faits pour mieux faire connaître les nouvelles dispositions en matière d'assistance juridique aux groupes exposés à des situations de vulnérabilité.

58. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à doter le Commissaire à la protection contre la discrimination et la Défenseure du peuple des ressources dont ces institutions ont besoin pour mener à bien leurs missions

respectives, et à coopérer encore davantage avec elles en ce qui concerne la mise en œuvre de leurs recommandations.

59. Le Comité consultatif encourage les autorités à veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent *de facto* bénéficier de toutes les formes d'assistance juridique, notamment en envisageant de modifier les « catégories spécifiques de bénéficiaires » prévues par la loi relative à l'assistance juridique de façon à prendre en compte les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier les minorités rom et égyptienne.

Risque d'apatridie (article 4)

60. Les organisations de la société civile ont attiré l'attention du Comité consultatif sur des difficultés relatives à l'enregistrement des enfants à l'état civil, notamment de ceux qui appartiennent à la minorité rom, cette situation constituant un obstacle à la réalisation d'une égalité pleine et effective. Le service d'assistance juridique Tirana Legal Aid Society a informé le Comité consultatif qu'il traite environ 500 affaires de ce type par an, bien que ce nombre diminue progressivement. Selon les statistiques publiées par le HCR, 1 528 personnes sont menacées d'apatridie²². Les représentants de la société civile ont également indiqué au Comité consultatif que des progrès ont été réalisés en matière de coopération avec la Grèce pour garantir la reconnaissance par l'Albanie des actes de naissance délivrés en Grèce, ce qui contribue à réduire le risque d'apatridie pour les Roms qui se déplacent entre ces deux pays.

61. Des représentants de la société civile et de la communauté rom ont fait part au Comité consultatif d'un fait nouveau inquiétant, qui contribue à cette situation : les mariages blancs. Ce phénomène consiste, pour un homme, à payer une femme afin de l'épouser en vue de pouvoir changer officiellement de nom, par exemple pour échapper à la justice. Une fois ce changement effectué, l'homme s'enfuit ou émigre, laissant la femme mariée mais sans son conjoint officiel. Lorsqu'elle souhaite fonder une famille par la suite, il se peut qu'elle n'ait pas les moyens de divorcer ou qu'elle ne veuille pas entreprendre cette longue procédure ; elle a donc des enfants avec un nouveau concubin. Le couple peut alors ne pas souhaiter enregistrer ces enfants à l'état civil, car ils y seraient automatiquement inscrits comme les enfants du mari absent. Il a été indiqué au Comité consultatif que cette situation peut avoir des répercussions particulières sur les femmes défavorisées, celles qui vivent en milieu rural et celles qui appartiennent à des minorités, puisqu'elles

²² HCR, données sur l'apatridie en Albanie datant de septembre 2021 : <https://www.unhcr.org/albania.html>.

rencontrent alors des difficultés administratives et juridiques pour divorcer. Un service d'assistance juridique a déclaré que 60 % des cas de mariage blanc qu'il a traités concernaient des femmes appartenant à la minorité rom et que l'on recense 3 000 cas de mariage blanc par an en Albanie²³. Il est donc possible que les enfants issus de ces mariages ne disposent pas, au bout du compte, des documents nécessaires pour être reconnus comme citoyens albanais ou pour être inscrits à l'école, ce qui entraîne d'autres problèmes sociaux, tels que la mendicité des enfants ou leur difficulté à accéder aux soins de santé. Les services d'assistance juridique ont également fait part de leur inquiétude quant à l'approche permissive adoptée par les autorités à l'égard de ces « mariages », dans la mesure où elles ne souhaitent pas intervenir dans ce qu'elles considèrent comme un modèle de comportement culturel.

62. L'inscription au registre d'état civil à la naissance est un droit fondamental pour tout enfant, consacré par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et précisé par le Comité des droits de l'enfant dans son Observation générale n° 7, dans laquelle il recommande « que les États parties prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que tous les enfants soient enregistrés à la naissance »²⁴. Il s'agit également d'un principe fondamental de la Convention européenne sur la nationalité²⁵, et le Comité consultatif n'a cessé de souligner à quel point il est important d'éviter l'apatridie, en particulier en ce qui concerne les personnes appartenant à des minorités nationales, qui peuvent être les plus exposées à cette question²⁶, dans la mesure où il est capital d'être en situation régulière et de disposer des documents qui le prouvent pour avoir accès aux services de base. Toutefois, il semble que l'on manque de données sur la question des mariages blancs, car ce phénomène est relativement récent. Les officiers d'état civil devraient être correctement formés pour garantir que les mariages qu'ils enregistrent sont authentiques et, s'ils sont amenés à contester une union, qu'ils le font de manière non discriminatoire, en tenant compte de la situation particulière des femmes roms isolées et vivant en milieu rural. Il conviendrait également d'envisager de sensibiliser davantage les

communautés minoritaires et rurales aux risques que représente le fait de contracter un tel mariage, en insistant sur le coût – à la fois sur le plan financier pour les femmes concernées et s'agissant de l'accès aux droits pour les enfants dépourvus des documents nécessaires.

63. Le Comité consultatif appelle les autorités à continuer d'œuvrer pour réduire le risque d'apatridie parmi les personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités devraient jouer un rôle plus actif dans la recherche d'informations sur les répercussions des mariages blancs et dans la prise en compte de ces dernières, en particulier en ce qui concerne les femmes et les enfants appartenant à des minorités nationales, notamment en leur apportant le soutien social, juridique et financier dont ils ont besoin, en veillant à ce que la législation relative au mariage soit correctement appliquée de manière non discriminatoire et en sensibilisant les personnes appartenant à des minorités nationales aux risques que présente cette pratique.

Plan d'action national pour les minorités rom et égyptienne (article 4)

64. Le précédent Plan d'action national pour les Roms et les Égyptiens est arrivé à échéance en 2020 et a été renouvelé (sous l'intitulé Plan d'action national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et des Égyptiens, ci-après le « Plan d'action national ») pour la période 2021-2025²⁷. Il est financé sur les budgets de l'État et des collectivités locales et par des donateurs internationaux, bien que l'on constate un déficit de financement de plus de 2,5 millions EUR²⁸. Il compte sept secteurs prioritaires et est donc axé en particulier sur l'accès à l'éducation, à l'emploi, au logement et aux services sanitaires et sociaux, sur l'amélioration de la qualité de vie et sur la réduction de l'écart socio-économique entre les Roms et les Égyptiens et le reste de la société²⁹. Il prévoit également des mesures visant à reconnaître et à combattre l'antitsiganisme ainsi qu'à améliorer l'accès des femmes roms et égyptiennes aux programmes de protection sociale. Le Plan d'action national est conforme au cadre stratégique de l'UE pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms. L'Albanie

²³ Informations communiquées par Tirana Legal Aid Society en novembre 2022.

²⁴ Comité des droits de l'enfant, [Observation générale n° 7](#), (2005) : Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance, 12-30 septembre 2005, par. 25.

²⁵ Article 4 de la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166), entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000, ratifiée par l'Albanie le 11 février 2004.

²⁶ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, par. 30.

²⁷ Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana, 19 novembre 2021, disponible sur : <https://www.coe.int/en/web/tirana/-/kjdfkjs>. [Plan d'action national 2021-2025 pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et des Égyptiens](#).

²⁸ Le budget total est supérieur à 38 millions EUR. Source : Plan d'action national 2021-2025 pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et des Égyptiens en République d'Albanie, p. 65-68.

²⁹ PNUD, Plan d'action national pour les minorités rom et égyptienne, 18 novembre 2021, Remarques introductives, <https://www.undp.org/albania/publications/national-action-plan-equality-inclusion-and-participation-roma-and-egyptians-albania>.

a en outre mis en œuvre une ligne directrice sur « la prise en compte des besoins des Roms et des Égyptiens dans l'établissement des budgets au niveau local »³⁰ et travaille actuellement à l'élaboration d'une ligne directrice sur « la prise en compte des besoins des Roms et des Égyptiens dans les ressources humaines », afin de garantir que les descriptifs de postes dans le secteur public permettent l'emploi et l'intégration des Roms. Il ressort du suivi et de l'évaluation du plan d'action national précédent (pour 2019) qu'un nombre croissant de personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne ont bénéficié de services publics, notamment en ce qui concerne les soins de santé, mais qu'il reste encore un certain nombre de défis à relever, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi par l'intermédiaire de médiateurs roms dans l'administration publique, l'insuffisance du financement des programmes de logement, qui n'est pas à la hauteur des besoins (voir article 15), et en particulier l'éducation, étant donné que 1 005 enfants roms et égyptiens ont suivi de façon régulière l'enseignement obligatoire au cours de cette période, contre un objectif de 19 975 (voir les données de la Banque mondiale concernant l'article 12 pour les pourcentages relatifs)³¹.

65. En coopération avec l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le cadre des programmes ROMACTED I et II, dix municipalités (sur les 19 où vivent des personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne en Albanie) ont élaboré des « plans d'intégration » au niveau local en faveur des minorités rom et égyptienne³². Ces plans prévoient des mesures visant à améliorer l'accès de ces communautés à l'éducation, à l'emploi, au logement et à la santé, et traitent également des problèmes auxquels sont confrontés les rapatriés et les migrants.

66. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont salué les mesures figurant dans le Plan d'action national sur le principe, mais ont exprimé un certain scepticisme quant aux résultats promis. Dans ce contexte, certains d'entre eux ont fait part de leur inquiétude, car le Plan d'action national n'est à leurs yeux pas adapté aux spécificités nationales. Les représentants des Roms ont souligné l'importance de la mise en œuvre effective du Plan d'action national. Des personnes appartenant à la minorité rom ont par ailleurs insisté sur les répercussions de l'antitsiganisme sur leur accès effectif à certains services, tels que le logement, les soins de santé et l'éducation (voir les articles 12 et 15), et ont

donc accueilli favorablement les mesures conçues pour traiter cette question dans le Plan d'action national.

67. Les représentants de la minorité égyptienne ont informé le Comité consultatif qu'ils souhaitent qu'un plan d'action soit mis au point spécifiquement pour eux, ce qu'ils jugent nécessaire car les plans d'action et stratégies précédemment adoptés en faveur « des Roms et des Égyptiens » ont eu tendance à se concentrer sur la situation de la minorité rom et n'ont pas produit de résultats satisfaisants pour la minorité égyptienne, notamment dans les domaines des soins de santé, de l'emploi et du renforcement des compétences ainsi que du logement. Il faut selon eux que des mesures spécifiquement conçues pour la minorité égyptienne soient adoptées, notamment parce que les problèmes auxquels elle est confrontée ne sont pas les mêmes que ceux que rencontrent les Roms. Des opinions infondées et largement répandues, voire des stéréotypes, circulent sur les Égyptiens : on a par exemple tendance à présumer qu'ils affrontent des difficultés similaires à celles des Roms, mais dans une moindre mesure. L'amalgame qui est fait entre les Égyptiens et les Roms dans l'élaboration des politiques (voir article 3) et le manque de données ventilées sur l'égalité empêchent d'évaluer leur situation avec précision et d'élaborer des politiques spécifiques et ciblées qui traiteraient la nature réelle des problèmes auxquels font face les personnes appartenant à chaque minorité.

68. Le Comité consultatif salue l'adoption du Plan d'action national 2021-2025, et en particulier l'inclusion de mesures ciblant l'antitsiganisme et visant à prendre en compte les questions d'égalité de genre, étant donné que les interlocuteurs du Comité consultatif ont invariablement souligné ce point. Il prend également note de certains résultats positifs obtenus dans le cadre du plan d'action national précédent, mais, compte tenu des préoccupations exprimées par ses interlocuteurs, il estime que des efforts plus importants sont nécessaires pour garantir la mise en œuvre effective sur le terrain des mesures figurant dans le Plan d'action national. Dans ce contexte, les plans d'action locaux qui ont été adoptés constituent une évolution positive et les autorités devraient veiller à ce que les collectivités locales disposent de ressources suffisantes pour mettre en œuvre correctement les mesures qu'ils prévoient. Il pourrait être envisagé de constituer des groupes de réflexion au niveau régional et

³⁰ Voir Conseil de l'Europe, Programme ROMACTED, Lignes directrices à l'intention des communes sur la prise en compte des besoins des Roms et des Égyptiens dans l'établissement des budgets au niveau local, Tirana, 2020 : <https://rm.coe.int/roma-and-egyptian-responsive-budgeting-en/1680a15dff>.

³¹ Gouvernement albanais, *Report on the Implementation of Roma Integration Public Policy in Albania for 2019*, Septembre 2020, Résumé, <https://shendetesia.gov.al/wp-content/uploads/2020/10/20-tetor-2020-Report-2019-National-Action-Plan-for-the-Integration-of-Roma-minority-Albania.docx>.

³² Ces plans ont été adoptés dans les municipalités de Korçë, Elbasan, Vlora, Pogradec, Përmet, Fier et Roskovec ; ils sont en cours de finalisation à Gjirokastër, Lushnje et Cerrik. Voir, par exemple, le [plan adopté](#) dans la municipalité de Fier, ainsi que la liste des plans adoptés [ici](#).

d'associer des personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne à leurs travaux, ce qui permettrait à ces dernières d'apporter des conseils et un soutien aux collectivités locales et régionales dans la conception, la planification et la mise en œuvre de leurs actions, ainsi que d'assurer une coordination avec les plans d'action locaux dans les endroits où de tels instruments ont été adoptés (voir aussi l'article 15 en ce qui concerne les mécanismes de consultation au niveau local).

69. Le Comité consultatif souligne en outre que les plans d'« intégration » doivent être destinés à la fois à la population majoritaire et aux minorités, reconnaissant que l'intégration de l'ensemble de la société est un processus à double sens qui engage toutes les parties prenantes. Le Comité consultatif est donc préoccupé par la possibilité que les plans au niveau local en particulier consacrent une vision spécifique de l'intégration, selon laquelle la minorité est censée s'adapter au reste de la population, alors qu'aucune attente ni obligation ne s'appliquent au groupe majoritaire pour qu'il s'adapte aux différences des minorités. Il est également inquiétant de constater que certaines sources font état de graves insuffisances dans la mise en œuvre des mesures existantes, et que certaines municipalités semblent faire preuve d'un désintérêt pour la mise en œuvre de mesures adaptées.

70. Au vu des préoccupations exprimées au titre des articles 12 et 15 dans le présent Avis quant à l'absence de données sur l'égalité dans les domaines de l'éducation, des soins de santé, du logement et de l'emploi, ainsi que dans d'autres domaines, le Comité consultatif souligne par ailleurs la nécessité de recueillir au niveau national des données ventilées sur l'égalité (faisant aussi apparaître les disparités liées au sexe et à l'âge), qui pourraient servir de socle pour l'élaboration de mesures politiques ciblées et axées sur les résultats. Il s'agirait également d'une avancée importante pour pouvoir concevoir des mesures adaptées aux besoins et aux intérêts des personnes appartenant à la minorité égyptienne. Ces données pertinentes peuvent être recueillies grâce à des études menées par les personnes appartenant aux minorités nationales ou en coopération avec elles, et devraient satisfaire aux normes relatives aux droits humains et à la protection des données, notamment en ce qui concerne les principes de consentement, d'anonymisation et d'information sur les finalités du traitement³³.

71. Le Comité consultatif prend en outre note des préoccupations exprimées par les représentants de la minorité égyptienne, qui estiment que les problèmes auxquels ils sont confrontés ne sont pas correctement pris en compte dans les plans

actuels, qu'ils soient établis aux niveaux local ou national. Il serait bienvenu d'élaborer des mesures spécifiquement destinées aux Égyptiens, en coopération avec les représentants de la minorité égyptienne, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action national actuel, en vue de les codifier de manière plus explicite lorsque celui-ci arrivera à échéance en 2025, que ce soit dans le cadre d'un plan distinct ou dans les objectifs, les sous-chapitres et les mesures spécifiques d'un plan plus vaste.

72. Le Comité consultatif appelle les autorités à se doter de méthodes et de moyens pour recueillir des données relatives à l'égalité concernant les personnes appartenant à des minorités nationales, notamment aux minorités rom et égyptienne, en particulier dans les domaines de l'éducation, du logement, de l'emploi et des soins de santé, conformément aux normes européennes en matière de protection des données.

73. Le Comité consultatif demande aux autorités d'assurer la mise en œuvre effective du Plan d'action national 2021-2025 pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et des Égyptiens en mettant en place une étroite coopération avec les autorités municipales et en leur fournissant les ressources humaines et financières nécessaires. Pour ce faire, les autorités devraient leur allouer un budget permettant de répondre aux besoins et aux préoccupations des personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne, en coopération avec les représentants de ces dernières. Les autorités devraient veiller tout particulièrement à ce que les mesures de lutte contre l'antitsiganisme soient correctement mises en œuvre et mobilisent les minorités comme la population majoritaire. Des plans d'action locaux devraient également être financés de manière adéquate et adoptés dans toutes les municipalités où vivent des personnes appartenant aux minorités rom et/ou égyptienne afin de garantir une égalité effective dans tout le pays.

74. Le Comité consultatif encourage les autorités à tous les niveaux à travailler avec les représentants de la minorité égyptienne pour mettre au point des mesures prenant en compte les besoins et intérêts spécifiques de la minorité égyptienne, tout en s'assurant que cette communauté continue de bénéficier des mesures du Plan d'action national pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et des Égyptiens qui est en vigueur.

Soutien aux cultures et identités des minorités nationales (article 5)

75. Selon le rapport étatique, 5 % des projets financés par le ministère de la Culture au cours

³³ Voir par exemple : Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, par. 18 et 66 ; Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2, par. 30.

d'une année donnée doivent avoir un lien avec les minorités nationales – qu'il s'agisse des porteurs du projet, des ressources qui lui sont attribuées ou de ses éléments constitutifs. Un règlement adopté en 2019 donne par ailleurs des instructions aux ministères quant à leurs responsabilités en matière de promotion et de protection des cultures minoritaires, et précise que des ressources financières seront réservées, sur le budget annuel, à sa mise en œuvre. Les activités prévues par la Stratégie nationale 2019-2025 pour la culture seront également menées en coopération avec le Comité sur les minorités nationales. Le rapport étatique définit également une liste de manifestations et d'activités bénéficiant du soutien du ministère de la culture³⁴. Le Comité sur les minorités nationales a en outre informé le Comité consultatif de la tenue d'un festival qu'il a organisé avec ses propres moyens, et qui a été boycotté par les représentants de la minorité macédonienne (voir ci-dessous).

76. Les représentants des minorités nationales ont salué le soutien apporté par les autorités, notamment l'imposition du quota de 5 %, même si certains d'entre eux estiment que les projets soutenus sont trop axés sur les aspects traditionnels ou folkloriques des cultures des minorités nationales. Selon certains représentants, les autorités devraient essayer de trouver un équilibre avec des expressions plus actuelles et dynamiques des cultures, de l'histoire, des langues et des identités des minorités nationales. Les représentants des Macédoniens ont exprimé leur regret que le festival organisé par le Comité sur les minorités nationales ait eu lieu dans une zone habitée par des personnes appartenant à la minorité grecque, et que, selon leurs informations, des objets macédoniens qui étaient exposés aient été retirés, ce qui a entraîné le boycott. Les représentants ont de plus fait part de leur préoccupation quant à la durabilité et à la prévisibilité des financements accordés sur la base de projets. Les représentants des minorités macédonienne et rom ont insisté sur la nécessité que l'Albanie signe et ratifie la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

77. Le Comité consultatif souligne que les personnes appartenant aux minorités nationales doivent avoir accès aux possibilités de financement ouvertes au public, en plus de l'aide spéciale apportée à la préservation et au développement de leur identité et de leur culture.

Ces fonds devraient être mis à la disposition des représentants des minorités nationales et de leurs organisations d'une manière pérenne, qui permette à ces dernières de poursuivre leurs activités sur une base prévisible.

78. Le Comité consultatif salue les nombreuses initiatives prises par des collectivités locales pour familiariser l'ensemble de la société avec les cultures et les langues des minorités nationales par l'intermédiaire de manifestations culturelles. Ces initiatives, bien qu'elles soient louables dans l'absolu, ont tendance à réduire la perception des minorités nationales, surtout lorsque leurs membres sont peu nombreux, à leur dimension folklorique, sans réflexion plus approfondie sur leur contribution en tant que partie intégrante de l'histoire et de la société albanaises ni sur les expressions contemporaines de la culture des minorités. Il conviendrait de veiller avec une plus grande attention à ce que cette réflexion approfondie soit adoptée dans le cadre d'autres manifestations culturelles et à ce qu'un large éventail d'intérêts soient pris en compte dans les événements organisés, notamment en ce qui concerne les perspectives des femmes et des jeunes. L'utilisation plus large et plus inclusive des fonds gérés par le Comité sur les minorités nationales constituerait également une évolution bienvenue.

79. Le Comité consultatif se félicite en outre de la coopération entre les autorités albanaises et le Conseil de l'Europe en ce qui concerne le processus de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, mais note aussi que l'Albanie n'a toujours pas signé ni ratifié ce traité³⁵, qui a vocation à protéger les langues minoritaires traditionnellement pratiquées dans le cadre du patrimoine culturel de l'Europe. Au vu du travail accompli jusqu'à présent, l'Albanie devrait procéder sans délai à la signature et à la ratification de la Charte.

80. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à garantir un financement adéquat et durable des mesures de soutien en faveur des cultures et des identités des minorités nationales. Elles devraient également veiller à ce qu'un large éventail de perspectives soit pris en compte dans le développement des expressions de ces cultures et identités, en particulier en donnant aux jeunes issus des minorités nationales la place, la possibilité et les moyens de protéger et de promouvoir leurs cultures et leurs identités.

³⁴ Voir rapport étatique, par. 86.

³⁵ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Avis 189 sur la Demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe, 1995. En 2018 et 2019, les autorités albanaises, avec le soutien du Conseil de l'Europe et de l'UE, ont examiné leur législation et leurs pratiques nationales en vue de déterminer les engagements à prendre au titre de la Charte que l'Albanie pourrait ratifier. L'Albanie est donc techniquement prête à signer et à ratifier la Charte, conformément à l'engagement qu'elle a pris après son adhésion. Voir aussi le [Projet de l'instrument de ratification](#) qui a été élaboré.

81. Le Comité consultatif encourage les autorités à signer et à ratifier rapidement la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Droits de propriété dans les aires d'implantation traditionnelle (article 5)

82. Les représentants de la minorité grecque ont attiré l'attention du Comité d'experts sur les difficultés liées aux questions de propriété. Il s'agit d'un problème global qui touche aussi la population majoritaire albanaise, comme en témoigne le fait que 21 % des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'Albanie traitent du droit à la jouissance paisible de ses biens (article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH)³⁶. Toutefois, il a été observé que les questions relatives aux droits de propriété ont une incidence particulière dans les zones habitées par un grand nombre de personnes appartenant à des minorités nationales, ou que leurs répercussions présentent des risques particuliers pour ces personnes, notamment en ce qui concerne leur viabilité à l'avenir. Une loi relative à la régularisation de la propriété a été adoptée en 2020, mais sa réglementation d'application n'a pas encore été entièrement adoptée, ce qui signifie que la loi n'est pas encore pleinement applicable.

83. Les questions de propriété se divisent en deux grandes catégories : les investissements dits stratégiques et le réaménagement urbain, et les litiges individuels relatifs à la propriété. Dans le premier cas, les représentants des minorités soutiennent que le Gouvernement albanaise accorde très facilement des permis de construire aux grandes entreprises du bâtiment, pour qu'elles construisent sur des terrains et détruisent ainsi des biens appartenant à la population locale. Ils font valoir que cette situation est particulièrement problématique dans les zones côtières – notamment à Himarë – où la demande immobilière est forte, notamment pour créer des hôtels en vue de répondre à la nouvelle pression touristique. Des allégations de corruption ont également été formulées³⁷. Sur ce dernier point, les représentants de la minorité grecque rapportent que dans des régions comme Gjirokastër et Sarandë, des personnes utilisent des documents prétendument délivrés pendant la domination ottomane de l'Albanie pour revendiquer des propriétés actuellement habitées et entretenues par d'autres personnes – notamment par des membres de la minorité grecque, dont les représentants affirment que ces documents sont probablement des faux mais qu'ils sont néanmoins acceptés par les tribunaux

albanais afin, selon leurs dires, de restituer des biens à la population majoritaire albanaise.

84. Le Comité consultatif estime qu'il est indispensable que les communautés de locuteurs d'une langue et de personnes appartenant à des minorités nationales cohabitent pour assurer la protection et la promotion des cultures et des identités des minorités. De l'avis du Comité consultatif, les politiques, les décisions ou les manœuvres de fixation des prix qui ne laissent pas d'autre choix aux personnes appartenant à des minorités nationales que de quitter les régions qu'elles habitent traditionnellement, même si elles y sont présentes depuis des générations, sont à cet égard extrêmement préoccupantes.

85. Compte tenu de ces éléments et au vu des zones d'implantation substantielle de personnes appartenant à la minorité nationale grecque, ainsi qu'à d'autres minorités, le Comité consultatif est préoccupé par le nombre d'investissements stratégiques et de litiges relatifs à la propriété, notamment dans des zones telles que la région de Himarë et le littoral, et estime que cette situation aura des conséquences négatives pour la viabilité des communautés issues de la minorité grecque – puisqu'elle empêche les personnes appartenant à la minorité nationale grecque de protéger et de promouvoir efficacement leur culture – ainsi que pour la participation à la vie socio-économique des personnes appartenant à la minorité grecque (voir article 15) ou n'ayant d'autre choix que de quitter la région dans laquelle elles ont toujours vécu. Dans cette perspective, tout doit être mis en œuvre pour garantir que ces communautés minoritaires sont effectivement protégées contre les pratiques d'aménagement urbain qui nuisent à leur capacité à continuer de résider dans les zones où elles sont traditionnellement implantées. L'adoption rapide des règlements d'application de la législation relative aux questions de propriété apporterait une clarté juridique indispensable sur ces points. Enfin, il apparaît clairement que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour promouvoir de meilleures relations interethniques sur ce sujet (voir article 6).

86. Le Comité consultatif appelle les autorités à protéger efficacement le droit des personnes appartenant à la minorité nationale grecque de préserver et de développer leur culture dans les zones où elles sont traditionnellement implantées, notamment en leur offrant une protection effective contre les pratiques d'aménagement urbain qui nuisent à leur capacité à continuer de résider dans ces zones

³⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *La CEDH et l'Albanie, faits et chiffres*, mai 2022, https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_Albania_FRA.pdf.

³⁷ Voir Balkan Insight, novembre 2022, <https://balkaninsight.com/2022/11/22/beach-bribery-how-graft-greases-wheels-of-albanian-coastal-development/>.

et en veillant à ce que leurs droits de propriété soient pleinement respectés.

Respect mutuel et dialogue interculturel (article 6)

87. Les autorités indiquent que certains des projets mentionnés au titre de l'article 5 peuvent avoir des aspects interculturels et contribuer à la connaissance des minorités nationales en Albanie, par exemple les activités du Centre communautaire interculturel de Pogradec et la promotion de la Journée des Roms (8 avril) et de la Journée des Égyptiens (24 juin). Il ne semble pas que les autorités ou des institutions indépendantes mènent des travaux de recherche spécifiques sur les niveaux de respect mutuel et de dialogue interculturel dans la société. L'Autorité des médias audiovisuels (AMA) a informé le Comité consultatif que, selon elle, l'obligation qui incombe au radiodiffuseur public de proposer des programmes mettant en valeur les cultures des minorités nationales albanaïses dans les émissions généralistes de service public n'est pas respectée. L'AMA a également souligné qu'un grand nombre des plaintes qu'elle reçoit proviennent de personnes appartenant à la minorité rom, qui signalent des violations du code de la radiodiffusion concernant l'obligation, que ce dernier impose aux radiodiffuseurs, de ne pas inciter à la haine raciale ou ethnique ni à d'autres formes de haine, ainsi que des atteintes à la dignité de la minorité rom. L'AMA inflige en outre des amendes d'un montant compris entre 40 000 et 400 000 ALL (entre 350 et 3 500 EUR environ)³⁸ en cas d'infraction et choisit également d'offrir des formations aux radiodiffuseurs pour s'assurer que de tels cas ne se reproduisent pas.

88. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont insisté sur le fait que l'harmonie religieuse et le respect mutuel sont des éléments caractéristiques de la société albanaïse³⁹. Un mémorial de l'Holocauste a été inauguré à la synagogue de Tirana en 2020⁴⁰ et une étude sur l'antisémitisme a mis en évidence la perception positive de la population à l'égard de la communauté juive, bien qu'elle recommande aux autorités de rester attentives aux éventuels risques de montée de l'antisémitisme⁴¹. Toutefois, les interlocuteurs ont signalé certains cas d'expression de stéréotypes racistes dans

les médias, notamment au sujet de la minorité rom, et de la minorité égyptienne par un effet de contagion⁴², ainsi que de discours de haine en ligne (voir ci-dessous). Les représentants des Roms ont également fait état d'un antisiganisme largement répandu (voir ci-dessous et les articles 4 et 15). Une étude a par ailleurs montré qu'il est possible que les Roms aient été accusés de manière disproportionnée d'avoir propagé la covid-19 pendant la pandémie⁴³. Les représentants des Grecs ont de plus souligné que les membres de leur communauté font l'objet de stéréotypes et de discours de haine, y compris dans les manuels scolaires (voir article 12), que le drapeau grec déployé sur un bâtiment a été endommagé, volé ou brûlé à plusieurs reprises au fil des ans, et que le discours de haine est constamment présent sur les médias sociaux. Ils ont aussi indiqué qu'ils soupçonnent qu'un élément d'hostilité interethnique puisse intervenir dans les décisions de justice rendues dans les affaires de droit privé concernant des transferts de propriété entre des personnes appartenant à la minorité grecque et des membres de la population majoritaire albanaïse, et ont en outre manifesté une certaine méfiance à l'égard des services répressifs et du pouvoir judiciaire (voir aussi article 15).

89. Les représentants des minorités ont évoqué un autre sujet de préoccupation, à savoir les tensions qui risquent d'apparaître entre les personnes appartenant aux minorités macédonienne et bulgare. Les représentants des Macédoniens ont exprimé leurs craintes que les personnes appartenant à la minorité macédonienne ne commencent à choisir de s'identifier comme bulgares, en partie, selon eux, parce que cela facilite l'obtention de la citoyenneté bulgare et donc la possibilité de demander un passeport de l'Union européenne. Ils soutiennent que cette tendance risque de compromettre l'avenir de leur minorité en réduisant le nombre de personnes s'identifiant comme macédoniennes, à un niveau même inférieur aux seuils fixés. Les représentants des Bulgares, pour leur part, déclarent que la minorité bulgare est établie de longue date en Albanie et qu'elle apprécie le soutien qu'elle reçoit de Sofia (notamment en ce qui concerne l'enseignement universitaire). Il a été rapporté que cette situation est à l'origine de certaines tensions entre les

³⁸ Taux de change au 15 février 2023.

³⁹ Comité Helsinki albanaïse, Research Study Report: Promoting religious harmony, tolerance and religious freedom in Albania, 2019.

⁴⁰ International Republican Institute, *Antisemitic Discourse in the Western Balkans: A Collection of Case Studies*, 2021, p. 37-55, <https://www.iri.org/resources/antisemitism-remains-a-key-obstacle-to-democratic-transition-in-western-balkans/>.

⁴¹ International Republican Institute, *Antisemitic Discourse in the Western Balkans: A Collection of Case Studies*, 2021, <https://www.iri.org/resources/antisemitism-remains-a-key-obstacle-to-democratic-transition-in-western-balkans/>.

⁴² ERRC, Blackface, Stereotypes, and Prejudice: Albania's Racist Comedy Shows

13 août 2021, <http://www.errc.org/news/blackface-stereotypes-and-prejudice-albanias-racist-comedy-shows>.

⁴³ Parmi les personnes interrogées, 30 % ont déclaré avoir été accusées d'avoir propagé le virus. Andreea Cârstocea, « Going Viral: The Moral Panic Constructing the Roma as a Threat to Public Health During the First Wave of the Covid-19 Pandemic », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 21(2), 2022, p. 71.

deux minorités nationales et les autorités, ainsi que dans les relations entre les États de la région.

90. Le Comité consultatif souligne que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention-cadre insiste aussi sur le rôle joué par les médias dans la promotion de la compréhension interculturelle et dans la création d'un sentiment de solidarité dans la société. Sachant que les valeurs et les messages transmis par les médias sont immédiatement amplifiés, le Comité consultatif a systématiquement demandé aux États parties de veiller à ce que les radiodiffuseurs publics prennent leurs responsabilités au sérieux en encourageant le respect de la diversité dans tous leurs programmes⁴⁴. Tout en saluant l'atmosphère générale de respect qui règne dans la société, le Comité consultatif fait observer qu'il est important de lutter contre les stéréotypes préjudiciables dans les médias, plutôt que de les reproduire. Ce principe est particulièrement vrai pour les minorités en situation défavorisée, telles que les Roms. Les actes d'hostilité contre la minorité grecque, notamment l'incendie du drapeau grec, sont également particulièrement préoccupants.

91. Le Comité consultatif encourage les autorités à promouvoir un esprit de respect mutuel et de dialogue interculturel, notamment par l'intermédiaire des médias. En particulier, des mesures efficaces devraient être prises pour lutter contre les stéréotypes préjudiciables concernant la minorité rom et les actes d'hostilité à l'égard de la minorité grecque.

Infractions motivées par la haine et discours de haine (article 6)

92. Bien que les termes « infractions motivées par la haine » et « discours de haine » ne soient pas explicitement définis en droit albanais, il existe un certain nombre de protections contre ces deux phénomènes. Comme l'a noté précédemment le Comité consultatif, les dispositions du code pénal relatives aux infractions motivées par la haine ont été modifiées en 2013 pour ériger en infraction pénale les injures, les propos diffamatoires et les menaces de mort ou de blessures graves, ainsi que les injures et les menaces de mort ou de blessures graves fondées sur « l'appartenance ethnique, l'origine nationale, la race ou la religion ayant été proférées par le biais de systèmes informatiques ». En ce qui concerne le discours

de haine, l'incitation à la haine et à la violence fondée sur la race, l'appartenance ethnique, la religion ou l'orientation sexuelle ainsi que l'élaboration, la diffusion ou le stockage, dans l'intention de les diffuser, de supports écrits contenant ce type d'incitations, par tous les moyens ou sous toutes les formes, sont passibles d'une peine d'emprisonnement de deux à dix ans. En outre, en vertu de l'article 266 du code pénal, le fait de mettre en péril la paix publique en appelant à la haine contre certains segments de la population, en les injuriant ou en les calomniant ou en demandant de recourir à la violence ou à d'autres actions arbitraires à leur encontre est passible d'une peine d'emprisonnement de deux à huit ans⁴⁵. Il n'y a pas de collecte systématique de données sur la prévalence des infractions motivées par la haine, et l'Albanie n'a pas fait de signalement périodique du nombre d'infractions motivées par la haine enregistrées par la police au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)⁴⁶.

93. Certains éléments de droit civil sont aussi à signaler, notamment en ce qui concerne l'indemnisation du préjudice en cas d'abus de la liberté d'expression, ainsi que des éléments de droit administratif, notamment les règles régissant la radiodiffusion, supervisées par l'Autorité des médias audiovisuels (AMA). Ces éléments peuvent être utilisés pour demander réparation dans les affaires de discours de haine. Toutefois, la langue ne figure pas parmi les motifs de discours de haine prévus en droit albanais⁴⁷.

94. Selon une étude réalisée par le Commissaire et le Conseil de l'Europe, 50 % des personnes interrogées comprenaient clairement ce qu'est le discours de haine, 34 % étaient capables d'identifier au moins le discours discriminatoire et 16 % n'étaient en mesure de reconnaître ni le discours de haine, ni le discours discriminatoire⁴⁸. Ces proportions étaient particulièrement faibles parmi les minorités rom et égyptienne⁴⁹. Malgré les connaissances lacunaires relevées par cette étude, il en ressort qu'environ 45 % des personnes interrogées appartenant aux minorités rom et égyptienne ont déclaré avoir été personnellement confrontées au discours de haine, contre 14 % pour l'ensemble des participants⁵⁰. Il est encourageant de constater que 75 % des personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne qui ont fait l'objet de

⁴⁴ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, par. 63.

⁴⁵ Quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, par. 82 ; voir aussi Mirela P. Bogdani, Federico Faloppa, Xheni Karaj, *Beyond Definitions. A call for action against hate speech in Albania*, Conseil de l'Europe, 11/11/21, p. 91.

⁴⁶ OSCE, base de données du BIDDH sur les infractions motivées par la haine, <https://hatecrime.osce.org/albania?year=2021> (consultée le 1/12/22).

⁴⁷ Bogdani, Faloppa, Karaj, *Beyond Definitions*, Conseil de l'Europe, 11 novembre 2021, p. 92.

⁴⁸ Ibid., p. 32.

⁴⁹ Ibid., fig. 42.

⁵⁰ Ibid., comparer la figure 47 (population majoritaire) et la figure 57 (minorités rom et égyptienne).

tels actes ont pris des mesures⁵¹, même si 49 % des Roms et des Égyptiens interrogés n'avaient pas connaissance de lois les protégeant contre le discours de haine⁵². En outre, 36 % des personnes interrogées ont déclaré que la « race » et l'appartenance ethnique étaient les principaux facteurs suscitant le discours de haine. Les Roms et Égyptiens interrogés ont indiqué qu'ils font l'objet de discours de haine sur les médias sociaux, mais surtout dans les établissements de santé, les organismes publics et les transports en commun⁵³. La télévision est également considérée comme l'un des principaux vecteurs de discours de haine (voir ci-dessus).

95. Comme précédemment, le Comité consultatif regrette vivement l'absence de données officielles relatives au discours de haine et aux infractions motivées par la haine en Albanie, car la collecte de ces données, ventilées notamment par appartenance à une minorité, est essentielle pour permettre aux autorités, et en particulier aux services répressifs, de mettre au point des mesures ciblées pour faire face à ce type d'agissements. Cette situation signifie aussi que la population dans son ensemble n'est pas informée des difficultés auxquelles sont confrontées les personnes appartenant à des minorités nationales dans la société, et nourrit l'idée selon laquelle la discrimination et la haine ne sont pas un problème pour les minorités nationales – ce qui ne peut être démontré sans les données pertinentes. En effet, les données existantes révèlent des problématiques liées au discours de haine qu'il est nécessaire d'aborder, en particulier l'incendie du drapeau grec relaté par les interlocuteurs de la minorité grecque (voir ci-dessus) et les nombreux signalements de manifestations d'antitsiganisme dans la société. Par ailleurs, le manque de sensibilisation au discours de haine et de mesures de protection contre les infractions motivées par la haine dont il est fait état est préoccupant. Considérant également que l'un des principaux marqueurs de différence des personnes appartenant à des minorités nationales par rapport à la population majoritaire en Albanie peut être la langue qu'elles utilisent, il conviendrait d'ajouter la langue parmi les motifs de discours de haine et d'infractions motivées par la haine qui font l'objet d'une protection dans la loi.

96. Le Comité consultatif appelle les autorités à mieux faire connaître les protections juridiques

contre le discours de haine et les infractions motivées par la haine ainsi que les voies de recours existantes aux personnes les plus exposées à ces formes d'hostilité. Les autorités devraient également recueillir systématiquement des données, ventilées notamment par appartenance à une minorité, sur le discours de haine et les infractions motivées par la haine, et mettre au point des mesures préventives ciblées pour faire face à ce type d'agissements.

Protection contre la violence (article 6)

97. En ce qui concerne la protection des enfants, les autorités ont informé le Comité consultatif des mesures prises par l'Agence nationale pour les droits et la protection des enfants, qui a communiqué des données pour la période 2020-2022, selon lesquelles les Roms et les Égyptiens pourraient être surreprésentés parmi les cas traités par les services locaux de protection de l'enfance, ce qui signifie que les enfants roms sont plus susceptibles d'être placés⁵⁴. Les autorités indiquent que la majorité de ces enfants étaient des « enfants des rues », c'est-à-dire qu'ils vivaient dans la rue et qu'il y avait un risque qu'ils se livrent à la mendicité. Les représentants de la minorité rom ont émis des critiques concernant la propension des autorités à retirer des enfants roms à leurs parents sans mettre en œuvre de mesures financières et sociales pour apporter un soutien aux parents afin qu'ils aient une chance que leur enfant leur soit rendu. Cette question est d'autant plus problématique qu'elle concerne des femmes et des enfants roms qui font partie des membres les plus défavorisés de la société sur le plan économique. Les représentants ont également indiqué que les personnes appartenant à la minorité rom ne font guère confiance aux responsables de la protection de l'enfance et que les ONG et les services d'assistance juridique jouent un rôle important pour offrir des solutions de médiation et d'aide aux familles concernées.

98. Pour ce qui est de la traite des êtres humains, on ne dispose pas de données ventilées⁵⁵. Le ministère de l'Intérieur a toutefois précisé que parmi les personnes les plus touchées figurent les femmes et les filles, les enfants et les personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne. L'organe de suivi du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains, le GRETA, a également relevé que ces groupes

⁵¹ Ibid., fig. 58.

⁵² Ibid., fig. 69.

⁵³ Ibid., fig. 45.

⁵⁴ Sur un total de 1 020 cas traités en 2020, 155 concernaient des Roms et 111 des Égyptiens. Pour l'année 2021, ces chiffres étaient respectivement de 100 et 118 sur un total de 1 047 cas. Source : Informations complémentaires transmises au Comité consultatif le 13 novembre 2022.

⁵⁵ Les données disponibles font état de 60 cas d'enfants victimes ou victimes présumées de la traite en 2020, 38 en 2021 et 24 au premier semestre 2022.

sont particulièrement vulnérables à la traite et à l'exploitation, et que les principales finalités de la traite en Albanie sont l'exploitation sexuelle et l'exploitation de la mendicité⁵⁶. Les interlocuteurs du Comité consultatif issus des services d'assistance juridique lui ont indiqué qu'environ 60 % des affaires qu'ils traitent en lien avec la traite des enfants concernent des personnes appartenant à la minorité rom, un taux qui a augmenté depuis la pandémie. Le rapport du Département d'État américain sur la traite des personnes pour l'année 2022 souligne par ailleurs qu'il arrive que les services répressifs considèrent les cas de mariage forcé ou de traite comme des pratiques et des coutumes culturelles, et qu'ils laissent donc les victimes de ces infractions sans voie de recours⁵⁷.

99. S'agissant de la violence sexiste qui vise les femmes appartenant à des minorités nationales, le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) a exprimé sa préoccupation quant au manque de données sur la fréquence de tels actes et sur la forme de cette violence concernant l'année 2017, ainsi qu'à l'accentuation des difficultés rencontrées par les femmes appartenant à la minorité rom pour échapper à cette violence. Aucune donnée de ce type n'a été communiquée au Comité consultatif au cours de ce cycle de suivi⁵⁸.

100. Les représentants des Roms ont porté à l'attention du Comité consultatif un certain nombre d'allégations de brutalités policières qui auraient visé des Roms en particulier. Ils ont notamment cité les exemples du passage à tabac d'un garçon rom à Korçë et des brutalités commises par la police contre deux jeunes hommes égyptiens pendant une période de couvre-feu liée à la pandémie de covid-19 à Berat. Au cours de ces événements, les policiers auraient tenu des propos discriminatoires sur le plan racial et auraient eu recours à la violence physique⁵⁹. Le Commissaire a en outre constaté un cas de discrimination indirecte par la police de Tirana à l'encontre d'un Rom, dont le vélo et le matériel de collecte des déchets ont été confisqués⁶⁰. Les représentants des Roms ont informé le Comité consultatif que de tels exemples de comportements abusifs par la police sont courants.

101. Le Comité consultatif rappelle que « [l']article 6.2 fait obligation aux États parties de protéger toutes les personnes contre la violence et la discrimination fondées sur l'origine ethnique »⁶¹. Tout en reconnaissant que la

violence sexiste visant les femmes et les enfants, ainsi que la traite des êtres humains, touchent aussi la population majoritaire, le Comité consultatif souligne qu'il est important de concevoir des mesures spéciales pour permettre aux femmes et aux enfants appartenant à des minorités nationales de signaler les actes de violence, y compris les cas de traite, compte tenu des risques de discrimination multiple et des obstacles que ces personnes rencontrent pour accéder à la justice. À cet égard, il n'est pas conforme à la Convention-cadre que les services répressifs acceptent certaines formes de violence sexiste en tant que coutumes culturelles ; au contraire, il est essentiel de renforcer les compétences linguistiques et culturelles, ainsi que la sensibilité au genre, des agents des forces de police et des services sociaux dans un but de prévention et de protection de la population. Des mesures devraient donc être prises pour lutter contre toutes les formes de violence sexiste à l'égard des femmes et des enfants en vue de mettre en œuvre de façon effective la protection consacrée à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention-cadre.

102. Le Comité consultatif est préoccupé par le manque systématique de données relatives à ces enjeux, à savoir la traite et les autres formes de violence à l'égard des enfants et des femmes ainsi que leurs répercussions sur les personnes appartenant à des minorités nationales. Cette situation entrave toute réponse politique que les autorités pourraient apporter. Il convient de saluer le système de collecte de données concernant les enfants roms et égyptiens placés, dont les résultats sont satisfaisants et qui devrait être étendu pour prendre en compte les autres sujets de préoccupation mis en avant ici. Pour traiter la question des enfants en situation de vulnérabilité, il est nécessaire d'adopter une approche qui associe à toutes les mesures de protection prises à l'égard des enfants des mesures de soutien destinées aux parents, dans le but de renforcer la confiance des parents roms dans le système de protection de l'enfance.

103. En ce qui concerne le respect des droits humains par les services répressifs, il est nécessaire d'assurer une formation renforcée, continue et systématique de la police et des services répressifs sur les droits humains et la lutte contre le racisme – en particulier l'antitsiganisme – car les informations alarmantes sur les cas de violence à l'égard des Roms suscitent de graves préoccupations quant à la brutalité de la police et entretiennent une

⁵⁶ GRETA, [troisième rapport d'évaluation](#), Albanie, 15 décembre 2020, par. 13.

⁵⁷ Département d'État des États-Unis, [rapport](#) 2022 sur la traite des personnes, Albanie, partie « Protection ».

⁵⁸ GREVIO, [Rapport d'évaluation de référence](#), Albanie, 24 novembre 2017, par. 16 et 49(c).

⁵⁹ Déclaration publiée par l'organisation « Social Justice », 2021. Voir aussi l'article concernant « Deux citoyens roms dénoncent les violences raciales de la police à Berat », Reporter.al, 3 février 2021, <https://www.reporter.al/2021/02/03/dy-gytetare-rome-denoncojne-policine-per-dhune-racore-ne-berat/>.

⁶⁰ Commissaire à la protection contre la discrimination, Décision n° 133 du 8 octobre 2020.

⁶¹ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, 2016, par. 55.

méfiance toujours plus grande chez les personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne à l'égard des forces de l'ordre.

104. Le Comité consultatif appelle les autorités à recueillir systématiquement des données sur la traite et les autres formes de violence à l'égard des enfants et des femmes, ventilées par appartenance à une minorité, et à élaborer des politiques et des mesures globales pour prévenir et combattre ces formes de violence. À cette fin, les autorités devraient collaborer étroitement avec les services répressifs et les services sociaux, ainsi qu'avec les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les enfants et les femmes. Elles devraient également s'efforcer d'apporter aux personnes en situation de vulnérabilité le soutien nécessaire, que ce soit au moyen de mesures d'aide sociale ou d'autres mesures, et chercher en particulier à renforcer la confiance entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les institutions, notamment les services de protection de l'enfance.

105. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à élaborer et à mettre en œuvre une formation complète destinée aux services répressifs sur la lutte contre le racisme et les droits humains, en particulier pour combattre l'antitsiganisme.

Médias en langues minoritaires (article 9)

106. Les autorités indiquent que la Radiotélévision albanaise (RTSH) a élargi sa gamme de programmes dans les langues des minorités nationales sur RTSH 2 et Radio Tirana. Selon les informations communiquées, un éventail d'émissions destinées à toutes les minorités nationales ont été diffusées au cours de la période 2017-2020⁶². On peut par exemple citer le bulletin d'information d'une durée de cinq minutes produit en bulgare, en grec, en aroumain, en romani, en macédonien et en serbe et diffusé quotidiennement à la radio à 18 h 30⁶³. Radio Tirana diffuse également l'émission « Comme tout le monde », qui vise à communiquer des informations dans les langues minoritaires sur les thèmes de l'éducation et de l'emploi ainsi que sur d'autres perspectives qui sont offertes, avec la collaboration de jeunes appartenant à des minorités. Jusqu'à présent, aucune communauté de minorité nationale n'a demandé de licence de radio communautaire. La télévision publique albanaise diffuse des informations et une émission culturelle en romani une fois par semaine, et des antennes locales, à Gjirokastër, diffusent un programme télévisé

hebdomadaire et une émission de radio quotidienne qui durent tous deux 60 minutes.

107. L'AMA veille à ce que RTSH respecte ses obligations en matière de radiodiffusion, et les représentants de l'autorité ont déclaré que les obligations de RTSH en ce qui concerne les programmes destinés aux minorités nationales et diffusés dans leurs langues ne sont que partiellement remplies. Ils ont également expliqué qu'il n'y a pas de personnel pour travailler sur les bulletins d'information de 5 minutes et qu'il arrive que les émissions destinées aux minorités nationales donnent une représentation folklorique des minorités. L'AMA est en train d'envisager le lancement d'autres programmes prenant en compte les besoins et les intérêts des minorités et des personnes qui en font partie.

108. Les représentants des minorités ont souscrit aux constats de l'AMA, expliquant que les bulletins d'information de 5 minutes produits dans les langues minoritaires sont réalisés grâce au travail bénévole de représentants des minorités, qui sont souvent membres du Comité sur les minorités nationales. Ils ont aussi exprimé leur inquiétude quant au fait que ces bulletins ne sont qu'une traduction des nouvelles produites en albanais et qu'elles ne contiennent pas d'informations correspondant aux besoins ou aux préoccupations des personnes appartenant à des minorités nationales. Les représentants des Roms ont informé le Comité consultatif que Radio Korçë diffuse des nouvelles en romani une fois par semaine. Les représentants des Macédoniens ont également informé le Comité consultatif de l'existence de deux journaux et d'un site web en macédonien, mais ont précisé qu'ils ne bénéficiaient pas du soutien de l'État. Les représentants des Valaques ont souligné qu'il était nécessaire de promouvoir leur langue, notamment par l'intermédiaire des médias.

109. Le Comité consultatif rappelle que pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités nationales et de leurs langues⁶⁴. Cet aspect est particulièrement important pour les langues qui ne sont parlées que par un petit nombre de personnes ; les médias peuvent alors jouer un rôle central dans un processus de revitalisation à long terme. Par conséquent, même s'il convient de saluer l'existence de bulletins d'information de 5 minutes, leur gestion par des bénévoles qui traduisent les informations produites en albanais signifie que les possibilités sont limitées pour offrir un contenu attrayant et unique tout en renforçant les capacités des journalistes

⁶² Voir rapport étatique, p. 78-79.

⁶³ Rapport étatique, par. 114.

⁶⁴ Voir Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev., par. 41. Également disponible en [albanais](#).

appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif est également préoccupé par le manque de soutien apporté aux médias de presse écrite et en ligne, et par les désavantages particuliers que cela pourrait entraîner pour les minorités nationales numériquement peu nombreuses, étant donné qu'elles risquent de ne pas être en mesure de financer leurs activités grâce à des dons privés, des fonds provenant d'« États-parents » ou des recettes issues des abonnements ou des achats. Au contraire, les médias des minorités peuvent avoir besoin d'un soutien financier spécifique pour garantir leur viabilité financière.

110. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à augmenter la qualité et la quantité des programmes radiodiffusés dans les langues minoritaires pour veiller à ce que les émissions proposées soient pertinentes et intéressantes pour les personnes appartenant à des minorités nationales, notamment en formant des journalistes appartenant à ces minorités.

111. Le Comité consultatif encourage les autorités à apporter un soutien spécifique aux médias de presse écrite publiés en langue minoritaire, notamment à ceux qui sont destinés aux minorités nationales numériquement peu nombreuses, qu'ils soient disponibles en ligne ou au format papier, afin de garantir leur viabilité financière.

Usage des langues minoritaires dans la sphère publique (article 10)

112. La loi relative aux minorités nationales dispose que les collectivités locales doivent créer, dans la mesure du possible, les conditions permettant l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports entre les personnes appartenant aux minorités nationales et ces collectivités dans les municipalités où les minorités nationales résident traditionnellement ou représentent plus de 20 % de la population, et sur demande. Les autorités soulignent que ce seuil de 20 % est une norme européenne reconnue, établie sur la base de l'expérience acquise dans d'autres contextes. L'examen d'un projet de règlement d'application, en vue de son adoption, est toujours en cours. L'objectif est de renforcer la réglementation en la matière, qui définira les critères à respecter pour soumettre une demande, la procédure que devra suivre le conseil municipal pour statuer sur cette demande, la procédure de vérification juridique et la procédure de recours.

113. En pratique, ce droit n'est actuellement exercé que dans trois municipalités : Dropull, Finiq, où les personnes appartenant à la minorité grecque sont majoritaires, et Pustec, où les

personnes appartenant à la minorité nationale macédonienne constituent la majorité de la population locale. Les représentants des minorités ont informé le Comité consultatif de leur souhait de pouvoir utiliser leurs langues minoritaires pour communiquer avec les autorités en dehors de ces trois municipalités. Certains représentants des Grecs ont par ailleurs déclaré qu'il leur avait été interdit d'employer le grec lors des réunions du conseil municipal – alors même que toutes les personnes présentes parlaient grec et appartenaient à la minorité nationale grecque – au motif que les décisions prises en grec n'avaient pas de caractère contraignant. Des femmes appartenant à la minorité grecque ont également mis en avant la nécessité de proposer des services de protection de l'enfance en grec dans les régions où elles vivent (y compris en dehors de Dropull et de Finiq, par exemple à Gjirokastër, où les enfants pris en charge qui appartiennent à la minorité grecque ne parlent parfois pas suffisamment bien l'albanais pour comprendre la situation).

114. Le Comité consultatif rappelle que l'article 10, paragraphe 2, de la Convention-cadre peut 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 »⁶⁵. De plus, « [u]ne menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée suffit à constituer un "besoin" au sens de l'article 10, paragraphe 2 de la Convention-cadre »⁶⁶. Le Comité consultatif rappelle en outre que « [l]es droits linguistiques ne sont effectifs que s'ils peuvent être exercés dans la sphère publique »⁶⁷.

115. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif regrette la situation actuelle, qui ne satisfait pas les intérêts ni les besoins des personnes appartenant aux minorités nationales qui vivent traditionnellement en dehors des municipalités de Dropull, Finiq et Pustec, mais qui ne représentent pas une proportion de la population atteignant le seuil requis pour permettre l'utilisation des langues minoritaires dans la communication avec les autorités locales selon les données disponibles issues du recensement de 2011 (voir article 3). En ce qui concerne la question des seuils appliqués, le Comité consultatif renvoie à son analyse au titre des articles 11 et 16 ci-dessous, et réaffirme qu'il est nécessaire d'adopter une certaine souplesse dans leur mise en œuvre, compte tenu notamment du manque de données de recensement fiables en Albanie. Dans l'élaboration du règlement en suspens, les

⁶⁵ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3, par. 56.

⁶⁶ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3, par. 56.

⁶⁷ Ibid., par. 51.

autorités devraient donc prendre en compte les critères « d'implantation substantielle ou traditionnelle » mentionnés à l'article 10 et dans la loi relative aux minorités nationales. Au vu du contexte historique, la définition de la notion d'« implantation traditionnelle » ne devrait pas faire obstacle à l'exercice des droits des minorités. Tous ces critères relatifs aux seuils et à l'implantation traditionnelle devraient être pris en compte dans le règlement d'application et appliqués avec souplesse dans le but de garantir l'accès aux droits des minorités.

116. Si le Comité consultatif reconnaît les difficultés qui peuvent se poser en pratique, il est préoccupé par les informations selon lesquelles des enfants appartenant à la minorité grecque seraient placés alors qu'ils ne parlent pas albanais, et estime que les autorités devraient étudier les moyens de régler cette question en veillant à la formation linguistique des professionnels de la protection de l'enfance ou en ayant systématiquement recours à des interprètes. Le Comité consultatif regrette que la réglementation d'application régissant l'utilisation des langues minoritaires pour communiquer avec les autorités locales n'ait pas encore été adoptée et souligne la nécessité de garantir une clarté juridique en la matière, de prendre en compte les besoins et les intérêts des personnes appartenant à des minorités nationales et d'éviter de soumettre à des procédures trop contraignantes l'exercice du droit d'utiliser des langues minoritaires dans les relations avec les autorités locales.

117. Le Comité consultatif appelle les autorités à adopter sans délai la réglementation d'application relative à l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités publiques. Cette réglementation devrait prévoir une approche souple concernant le seuil de 20 % et prendre en compte comme il se doit les personnes appartenant à des minorités nationales qui résident traditionnellement dans des zones données, en vue de garantir que les droits des minorités sont effectivement exercés dans la pratique et conformément à l'article 10 de la Convention-cadre.

Indications topographiques (article 11)

118. En vertu de la loi relative aux minorités nationales, les collectivités locales peuvent décider de mettre en place des indications topographiques dans les langues minoritaires, en plus de la signalisation en albanais, lorsque plus de 20 % des habitants appartiennent à des minorités nationales et qu'il y a une demande suffisante de leur part pour justifier cette mesure. L'un des projets de décret d'application en cours d'examen traite également de cette question et prévoit l'établissement d'indicateurs

topographiques dans les langues minoritaires. Cette mesure permettra aussi de définir plus précisément les critères à respecter pour soumettre une demande et les procédures de vérification et de décision qui seront appliquées par le conseil municipal.

119. Dans la pratique, on ne constate actuellement la présence d'une signalisation bilingue que dans les trois municipalités (Dropull, Finiq et Pustec) où la proportion de personnes appartenant aux minorités grecque et macédonienne atteint le seuil fixé (voir article 10 ci-dessus). Les représentants des Macédoniens ont indiqué qu'ils souhaitent que le macédonien soit utilisé dans la vie publique dans toutes les zones où leur communauté représente de fait plus de 20 % de la population – même si cela n'apparaît pas dans le dernier recensement. Ils ont également fait savoir qu'à Pustec, les noms de lieux figurant sur les panneaux et dans les documents officiels n'ont pas été mis à jour au cours des dix années qui se sont écoulées depuis que le conseil municipal a rétabli les toponymes macédoniens en 2013. Ces noms avaient été modifiés dans les années 1970 pour remplacer les noms de lieux macédoniens et d'autres noms slaves par des toponymes albanais⁶⁸.

120. Le Comité consultatif rappelle que les indications topographiques dans les langues minoritaires contribuent à préserver le patrimoine linguistique et culturel local et à mieux faire connaître à l'ensemble de la population les minorités nationales locales, en véhiculant un message selon lequel des personnes appartenant à différentes communautés partagent harmonieusement un même territoire. Si la mise en place de cette signalisation dépend d'un seuil, ce dernier ne doit pas constituer un obstacle disproportionné pour certaines langues minoritaires ; il doit en outre être fixé en tenant dûment compte de la situation spécifique et de la structure démographique de la région concernée sur une période donnée⁶⁹.

121. Si l'application de seuils n'est pas en tant que telle contraire à la Convention-cadre, un recours excessif à ce système dans un contexte où l'on ne dispose pas de données fiables – ou si celles-ci sont peu nombreuses – sur le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales par rapport à la population majoritaire peut susciter des préoccupations quant à sa conformité dans la pratique avec l'article 11 et l'esprit de la Convention-cadre. Compte tenu en outre de la répartition géographique des minorités nationales en Albanie ainsi que de leur concentration et de leur isolement relatifs dans différents villages, en particulier dans l'est du pays, il semble que le seuil actuel de 20 % à l'échelle de la municipalité ne permette pas d'obtenir les résultats escomptés. Ainsi, il peut y

⁶⁸ Rapport alternatif de l'organisation macédonienne SONCE, transmis le 31/01/23.

⁶⁹ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3, par. 65-67.

avoir des villages dans lesquels les personnes appartenant à des minorités nationales représentent près de 100 % de la population, mais moins de 20 % à l'échelle de la municipalité. Par ailleurs, au vu de l'importance numérique apparente (bien que l'on manque de données précises) des minorités nationales en Albanie, le seuil de 20 % semble être impossible à atteindre pour de nombreuses minorités au regard du découpage administratif actuel (voir également l'article 16). Les autorités pourraient donc envisager de prendre une mesure constructive en mettant en place des indications topographiques en langue minoritaire dans les villages ou les anciennes municipalités où les personnes appartenant à des minorités nationales ont atteint ce seuil.

122. Le Comité consultatif espère que les données qui seront recueillies lors du recensement de 2023 donneront un nouvel élan à la discussion sur la mise en œuvre de ce droit, et qu'une approche plus différenciée pourra être trouvée et codifiée dans le décret d'application en suspens, qui devrait mieux prendre en compte la réalité de la situation ainsi que les besoins et les intérêts des minorités nationales dans la mise en œuvre de l'article 11 de la Convention-cadre.

123. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à la mise en œuvre effective des droits énoncés à l'article 11, paragraphe 3, de la Convention-cadre, en particulier en faisant preuve de souplesse dans l'application du seuil de 20 % en vue de garantir l'accès aux droits des minorités. Elles devraient également modifier le champ d'application territorial de la loi afin de garantir que les villages ou les petites agglomérations habités par des personnes appartenant à des minorités nationales au sein de municipalités plus importantes puissent installer des indications topographiques dans les langues minoritaires.

Éducation interculturelle (article 12)

124. Le rapport étatique indique de façon générale que la culture, l'histoire et les traditions des minorités nationales figurent dans les programmes scolaires et que des mesures sont prévues pour élaborer des supports pour permettre aux enseignants de traiter ces sujets plus efficacement dans leurs cours. Le Comité consultatif note que l'intégration de l'histoire et de la culture des minorités nationales rom et égyptienne dans les programmes scolaires à tous les niveaux est l'un des résultats escomptés de l'objectif politique IV du Plan d'action national pour les minorités rom et égyptienne⁷⁰.

125. Les représentants de la minorité grecque se sont déclarés préoccupés par le contenu de certains manuels d'histoire qui attribuent à la

minorité grecque des tendances irrédentistes, voire qui incitent à la haine contre la minorité grecque en présentant ses membres comme des envahisseurs de l'Albanie. Les représentants des Roms ont fait valoir que la culture, les traditions et l'histoire des Roms étaient presque totalement absentes des programmes scolaires. Lors de sa visite à l'école Naim Frashëri à Korçë (voir ci-dessous), un établissement fréquenté par une majorité (83 %) d'élèves appartenant aux minorités rom et égyptienne, le Comité consultatif a observé qu'il n'était aucunement fait mention de la culture ni de l'histoire des minorités rom ou égyptienne sur les murs des salles de classe ou des couloirs de l'école, alors que des références à la culture et à l'histoire de différents pays étrangers y figuraient. Les représentants de la société civile ont souligné qu'aucune attention particulière n'est accordée aux minorités nationales dans les programmes scolaires, mais qu'il existe des cas particuliers, dans différentes écoles, où des informations sur ces questions sont présentées aux élèves, lorsque des minorités vivent dans la région et que les familles, les enseignants ou les établissements scolaires en prennent l'initiative.

126. Le Comité consultatif rappelle que « [d]es informations adéquates sur la composition de la société, notamment sur les minorités nationales et autres, doivent figurer dans les programmes scolaires publics, les manuels scolaires et les matériels pédagogiques utilisés dans tous les établissements scolaires sur l'ensemble du territoire des États parties, non seulement afin de promouvoir la compréhension interculturelle et le respect entre tous les élèves, mais aussi pour valoriser les personnes appartenant à des groupes numériquement moins importants ou défavorisés [socialement ou économiquement] et leur faire prendre conscience de leur identité »⁷¹. Il souligne de plus que l'enseignement relatif aux minorités nationales devrait aussi mettre en avant les contributions des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment des femmes, dans divers domaines, que ce soit l'art, la musique, la littérature ou la science, dans le cadre d'un programme intégré et inclusif. Le Comité consultatif insiste également sur le lien qui existe entre l'éducation interculturelle, la perception de la valeur des cultures minoritaires dans les établissements et le taux de décrochage scolaire, et tient à ajouter que les mesures visant à favoriser l'éducation interculturelle – en donnant aux élèves appartenant à des minorités le sentiment qu'ils ont leur place dans le programme scolaire et à l'école – peuvent aussi avoir un effet positif sur les taux de décrochage et de fréquentation des élèves appartenant à des minorités, notamment en luttant contre le harcèlement fondé sur

⁷⁰ Plan d'action national 2021-2025 pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et des Égyptiens en République d'Albanie, p. 99.

⁷¹ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, par. 59.

l'appartenance ethnique. Le Comité consultatif renvoie par ailleurs les autorités à la Recommandation CM/Rec(2020)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques et souligne qu'il est important de la mettre en œuvre⁷².

127. Le Comité consultatif est préoccupé par le manque d'informations proposées dans les établissements et les programmes scolaires sur les minorités rom et égyptienne et les personnes qui en font partie, ainsi que par la représentation problématique qui est donnée de la minorité grecque dans certains manuels. Compte tenu du manque de connaissances approfondies dont il est fait état sur les minorités nationales en Albanie, en dehors de celles qui sont numériquement plus nombreuses, il est d'autant plus important de dispenser une éducation interculturelle adéquate. Le Comité consultatif se félicite donc de l'inclusion, dans le Plan d'action national, d'objectifs spécifiques concernant la prise en compte des minorités rom et égyptienne dans les programmes scolaires et attend avec intérêt de voir les résultats. Il convient de veiller à ce que ce plan soit mis en œuvre avec la participation de personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne, et à ce que les contributions des femmes appartenant à des minorités nationales soient également abordées dans les programmes.

128. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que les minorités nationales et les personnes qui en font partie, notamment les femmes, soient représentées, de même que leur contribution sur le plan culturel, dans les manuels et autres supports pédagogiques utilisés dans tous les établissements scolaires, tout en s'assurant que leur contenu reflète fidèlement l'histoire de l'Albanie et de ses minorités et qu'il ne risque pas d'attiser les tensions interethniques.

Égalité d'accès à l'éducation – ségrégation scolaire (article 12)

129. Les autorités ont déclaré qu'il existe des exemples d'établissements scolaires ségrégués – dans lesquels la majorité ou la quasi-totalité des élèves inscrits appartiennent aux minorités rom et égyptienne – à Berat, Elbasan, Korçë et Fier. Elles ont mis en avant les efforts qu'elles déploient pour résoudre toutes ces situations de ségrégation, mais ont insisté sur le fait que ces dernières ont tendance à apparaître dans des

contextes d'isolement spatial (lié au logement) de ces groupes de population. Les données de la Banque mondiale montrent que 19 % des élèves roms scolarisés en Albanie fréquentent des écoles ségréguées⁷³.

130. En 2022, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son arrêt dans l'affaire *X et autres c. Albanie*⁷⁴. Les 18 requérants se plaignaient d'avoir fait l'objet de discrimination dans l'exercice de leur droit à l'éducation inclusive, étant donné que les autorités n'avaient pas mis en œuvre les mesures ordonnées par le Commissaire⁷⁵ pour mettre fin à la ségrégation (voir article 4) en vue de remédier à la surreprésentation des élèves roms et égyptiens à l'école Naim Frashëri. La Cour a conclu à la violation de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention.

131. Au cours de sa visite dans le pays, le Comité consultatif s'est rendu dans cette école et s'est entretenu avec les membres de la direction de l'établissement et les autorités locales compétentes, ainsi qu'avec des représentants du ministère de l'Éducation et des Sports à Tirana. Les autorités soulignent que la situation dans cette école s'est installée en raison d'un ensemble de facteurs, à savoir notamment le déplacement des familles issues de la population majoritaire en dehors du secteur scolaire qui dépend de l'établissement, le « facteur d'attraction » que représente la gratuité des repas à l'école pour les familles appartenant aux minorités rom et égyptienne et la bonne réputation dont l'école jouit historiquement auprès de ces familles. Elles ont ajouté que la gratuité des repas avait été supprimée dans cet établissement car elle avait un effet contre-productif, incitant les élèves appartenant aux minorités rom et égyptienne à fréquenter l'école plutôt que les élèves appartenant à la population majoritaire.

132. Les autorités ont présenté les dispositions qu'elles ont prises depuis lors pour exécuter cet arrêt – tout en soulignant qu'elles avaient attendu que l'arrêt soit définitif et qu'il soit traduit avant de prendre des mesures concrètes. Elles ont expliqué que trois écoles de la municipalité ont fusionné. Dans l'école Naim Frashëri, pour l'année 2022/2023, sur 144 élèves, 35 appartiennent à la minorité rom et 85 à la minorité égyptienne (soit 83 % des élèves). Les trois écoles comptent au total 220 élèves, et ceux qui appartiennent à la population majoritaire sont en majorité numérique dans les deux autres écoles désormais réunies avec l'école Naim Frashëri. Les autorités ont déclaré que des activités

⁷² Recommandation CM/Rec(2020)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee52f.

⁷³ Banque mondiale, [Regional Roma Survey Briefs](#), Europe et Asie centrale, Albanie, février 2019, p. 2.

⁷⁴ Voir *X et autres c. Albanie*, (requêtes n° 73548/17 et 45521/19), 31 août 2022, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-217624>.

⁷⁵ Décision du Commissaire, 22 septembre 2015 ; voir *X et autres c. Albanie*, par. 6.

périscolaires sont organisées pour encourager les interactions entre les élèves des différentes écoles et leur intégration. Les résultats de ceux de l'école Naim Frashëri ont toujours été moins bons que ceux des autres écoles. Les représentants de cet établissement ont fait valoir qu'il y aurait un moyen de résoudre les causes persistantes, multiples et structurelles de cette situation, à savoir l'application plus stricte des règles d'inscription dans les écoles en fonction de la carte scolaire, ce qui ne laisserait pas d'autre choix aux parents que d'envoyer leurs enfants dans l'école la plus proche de chez eux, plutôt que dans n'importe quelle école de leur choix dans la municipalité.

133. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par toutes les situations de ségrégation dans les écoles, ce phénomène entraînant de moins bons résultats scolaires pour les enfants appartenant à des minorités nationales et perpétuant la séparation des communautés et, par conséquent, la stigmatisation et l'antitsiganisme. Indépendamment des nombreuses raisons qui conduisent à des situations de ségrégation dans différentes municipalités d'Albanie, et soulignant qu'il ne s'agit pas de cas de ségrégation intentionnelle, le Comité consultatif fait siennes les conclusions de la Cour européenne des droits de l'homme et du Commissaire (voir article 4) et souligne que les autorités ont l'obligation positive de mettre fin aux situations de ségrégation, y compris lorsqu'il s'agit d'isolement spatial ou lié au logement (voir aussi l'article 15)⁷⁶. Si la fusion d'écoles peut présenter des avantages, il est nécessaire de prendre des mesures suivies et résolues pour assurer l'intégration des différents établissements, et le Comité consultatif craint que les activités périscolaires prévues ne soient pas suffisantes. Au contraire, les autorités devraient prévoir la mise en place de classes intégrées, et améliorer la qualité globale de l'enseignement et les résultats. La réunion administrative d'écoles générales et ségréguées ne devrait pas servir à camoufler les statistiques concernant les proportions de Roms et d'Égyptiens parmi les élèves dans les établissements scolaires. Le Comité consultatif est également préoccupé par les retards dans l'exécution des décisions du Commissaire et considère qu'il est nécessaire que les autorités donnent une nouvelle impulsion pour mener à bien ce processus. Enfin, il est regrettable que la

première mesure adoptée pour exécuter l'arrêt de la Cour ait consisté à supprimer les repas gratuits offerts à l'école Naim Frashëri, et le Comité consultatif s'inquiète de l'impact à court terme que cela pourrait avoir sur les taux de fréquentation et donc sur les résultats des élèves actuellement inscrits dans cet établissement.

134. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures résolues pour intégrer les écoles concernées par la ségrégation de fait et empêcher que cette ségrégation ne se reproduise, en incitant ces écoles à travailler en étroite collaboration avec d'autres établissements pour proposer un enseignement inclusif de qualité dans les classes appliquant le programme scolaire. Ces mesures devraient également prendre en compte les facteurs socio-économiques, notamment l'isolement spatial, qui contribuent aux situations de ségrégation scolaire, et y apporter des solutions.

Égalité d'accès à l'éducation pour les minorités rom et égyptienne (article 12)

135. Outre la question de la ségrégation, les personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne sont confrontées à plusieurs autres problèmes en matière d'accès à l'éducation. Les autorités et les représentants des minorités soulignent que ces difficultés tendent à toucher davantage les personnes appartenant à la minorité rom que celles appartenant à la minorité égyptienne, qui sont considérées comme mieux intégrées dans la société⁷⁷, notamment parce que la langue constitue un obstacle supplémentaire à surmonter pour les Roms alors que les Égyptiens sont albanophones⁷⁸.

136. Selon le rapport étatique, la participation des personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne à l'instruction obligatoire (primaire et secondaire) s'est améliorée de 6 % au cours de la période de suivi⁷⁹. Toutefois, le taux de scolarisation des Roms dans les établissements assurant une instruction obligatoire est de 66 %, contre 97 % dans la population majoritaire⁸⁰. Il semble que l'on ne dispose pas de données ventilées par sexe et par localisation géographique, malgré la mise en place de la plateforme innovante ROMALB qui permet d'enregistrer des données sur la participation des personnes appartenant à la minorité rom dans toute une série de domaines, y compris l'éducation. Le ministère de l'Éducation et des

⁷⁶ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3, résumé, par. 58, 60. Voir [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1](#) sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 2 mars 2006, par. 49-51.

⁷⁷ Voir Plan d'action national 2021-2025 pour les minorités rom et égyptienne, p. 17.

⁷⁸ Ibid., p. 52.

⁷⁹ Rapport étatique, p. 39.

⁸⁰ Selon les informations recueillies, ce chiffre ne concerne que les Roms. Plan d'action national 2021-2025 pour les minorités rom et égyptienne, p. 17. Ces chiffres figurent également dans l'enquête régionale sur les Roms (Regional Roma Survey) réalisée par la Banque mondiale en 2017, dont les résultats ont été publiés en 2019, disponible [ici](#).

Sports, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Santé ont identifié tous les enfants en âge d'être scolarisés dans l'enseignement obligatoire, ce qui a permis de réduire le nombre de ceux qui décrochent à ce niveau. Pour ce qui est du taux d'élèves achevant leur scolarité obligatoire, les données de la Banque mondiale indiquent qu'il est de 43 % pour les Roms et de 98 % pour les non-Roms⁸¹, tandis que pour l'enseignement secondaire, ces chiffres atteignent respectivement 15 % et 75 %⁸². Ces données montrent également que les filles roms ont moins de chances d'achever leur scolarité obligatoire que les garçons roms⁸³.

137. En ce qui concerne les répercussions de la fermeture des écoles liée à la pandémie de covid-19 sur les enfants appartenant aux minorités rom et égyptienne, les organisations roms ont indiqué au Comité consultatif que le manque d'électricité (voir article 15 ci-dessous), de matériel informatique et d'accès à internet (selon certains chiffres, 40 % des Roms n'y ont pas accès) a causé des difficultés pour les élèves qui suivaient les cours en ligne pendant la pandémie ; elles ont toutefois souligné qu'il s'agit d'un problème permanent pour les enfants vivant dans les zones pauvres et rurales, dans la mesure où la technologie joue un rôle de plus en plus important dans les établissements d'enseignement, et que des efforts soutenus sont nécessaires pour mettre à leur disposition ce matériel et un accès à internet⁸⁴.

138. S'agissant des mesures concrètes prises par les autorités pour améliorer la situation, il est à noter qu'elles fournissent gratuitement des manuels scolaires aux élèves appartenant à des minorités nationales⁸⁵ et assurent un transport gratuit des élèves vivant à plus de deux kilomètres de l'école la plus proche, depuis l'adoption en 2015 d'une décision sur ce point⁸⁶. Les élèves appartenant aux minorités rom et égyptienne bénéficient en outre d'une réduction de 50 % de leurs frais de scolarité dans les établissements d'enseignement supérieur⁸⁷. Il a par ailleurs été indiqué que les enseignants jouant de fait le rôle de médiateurs avec les familles⁸⁸. Le Plan d'action national comprend des objectifs spécifiques en matière d'éducation,

visant à augmenter de 15 % le nombre d'élèves appartenant aux minorités rom et égyptienne inscrits dans l'enseignement préscolaire, à augmenter de 53 % le nombre de Roms exonérés des frais de scolarité pour l'enseignement préscolaire (sur un chiffre de référence de 482) et à augmenter de 19 % le nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement obligatoire et le nombre d'élèves ayant terminé leur scolarité obligatoire. Depuis l'année scolaire 2020/2021, des médiateurs sont désignés. Ils sont principalement issus des domaines du travail social et de la psychologie.

139. Les représentants des Roms qui travaillent dans le secteur de l'éducation et les autorités locales ont donné au Comité consultatif des informations contradictoires quant aux résultats relatifs aux différences existant dans l'éducation en fonction du genre, qui apparaissent également dans le rapport étatique, certains affirmant qu'il n'y a pas de différence entre les sexes, et d'autres soulignant le rôle que des facteurs tels que les mariages précoces ou forcés jouent dans le domaine de l'éducation. Les organisations de la société civile rom ont souligné que les taux de décrochage scolaire sont toujours préoccupants, même si elles ont constaté des améliorations au fil des ans. Elles ont ajouté que les taux de décrochage relativement élevés résultaient aussi de l'idée, répandue au sein de ces communautés, selon laquelle l'éducation jouerait un rôle limité dans l'accès à l'emploi, ainsi que de l'enregistrement à l'état civil des enfants appartenant à la minorité rom à leur naissance (en partie en raison des « mariages blancs » – voir article 6). Elles ont également recommandé la mise en place d'un système de mentorat ou de tutorat pour guider les élèves appartenant aux minorités rom et égyptienne dans leurs études. L'inscription des élèves en première année de scolarité a également posé certains problèmes, car elle se fait de façon électronique, et les personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne peuvent ne pas avoir la maîtrise des outils numériques ni le matériel nécessaires pour remplir les formulaires en ligne⁸⁹. Certaines autorités locales semblent toutefois nier que le décrochage scolaire constitue un problème⁹⁰.

⁸¹ Dans le contexte de cette étude, le terme « non-Rom » renvoie aux populations non-roms qui vivent dans le voisinage immédiat des Roms marginalisés ; elles ne sont pas représentatives de la population générale du pays.

⁸² Banque mondiale, [Regional Roma Survey Briefs](#), Europe et Asie centrale, Albanie, février 2019, p. 2.

⁸³ Ces chiffres indiquent que le taux d'achèvement de la scolarité primaire pour les « femmes roms » s'élève à 39 %, contre 47 % pour les « hommes roms ».

⁸⁴ Rapport alternatif de Roma Versitas (publié le 21/10/22).

⁸⁵ Décret du Conseil des ministres n° 486, 17 juin 2020.

⁸⁶ Décret du Conseil des ministres n° 682, 29 juillet 2015.

⁸⁷ Décret du Conseil des ministres n° 780, 26 décembre 2018.

⁸⁸ Rapport étatique, par. 142.

⁸⁹ Seuls 8 % des Roms déclarent avoir accès à un ordinateur chez eux, contre 42 % pour les non-Roms. Source : Banque mondiale, [Regional Roma Survey Briefs](#), Europe et Asie centrale, Albanie, février 2019, p. 2.

⁹⁰ Rapport étatique, p. 74-75. La municipalité de Pogradec déclare qu'« il n'y a pas de problème de décrochage scolaire chez les enfants de la minorité égyptienne et de la minorité rom », tandis que celle d'Elbasan déclare que « les cas d'enfants qui ont quitté le système scolaire font l'objet d'un suivi constant ».

140. En vertu de l'article 12, paragraphe 3, les États parties doivent promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales⁹¹. Le Comité consultatif rappelle que les États doivent prendre des mesures résolues dans des domaines différents mais interdépendants pour garantir le respect de ce droit dans la pratique : en contrôlant les inscriptions à l'école et la fréquentation des établissements ; en assurant l'accès à l'éducation dans les langues minoritaires ; en supprimant les obstacles physiques à la scolarisation, comme l'absence d'écoles ou de transport dans certaines zones ; en agissant pour renforcer la confiance des parents et des élèves dans le système éducatif ; en contrôlant la scolarisation – taux d'absentéisme et de décrochage, alphabétisation, achèvement de la scolarité, notes, écarts entre les sexes et accès à l'enseignement supérieur et à l'emploi⁹². Fondamentalement, cela nécessite toutefois de recueillir des données ventilées précises et fiables pour évaluer la situation.

141. Le Comité consultatif salue les diverses mesures politiques et pratiques prises par les autorités pour favoriser un accès plus large et plus effectif à l'éducation pour les enfants appartenant aux minorités rom et égyptienne. En particulier, la gratuité des transports et des manuels scolaires est une initiative satisfaisante. Les mesures adoptées dans le cadre du Plan d'action national sont également les bienvenues et il convient d'accorder toute l'attention nécessaire à leur mise en œuvre en étroite collaboration avec les représentants des minorités. Compte tenu de l'absence de données relatives aux taux de décrochage scolaire en Albanie, le Comité consultatif estime qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme systémique de collecte de données, qui produirait en particulier des données ventilées par sexe. Ce système devrait être accompagné d'études sur les mariages précoces et forcés, menées en coopération avec des Roms, des Égyptiens et des organisations de la société civile.

142. Le Comité consultatif est par ailleurs préoccupé par les nombreux rôles que jouent les enseignants, qui semblent intervenir comme « médiateurs » de fait pour les élèves appartenant aux minorités rom et égyptienne dans le domaine de l'éducation. Bien que le Comité consultatif ait reçu des informations selon lesquelles ce travail est fructueux, de même que celui des travailleurs sociaux ou des psychologues, il considère que les autorités pourraient envisager de recruter des médiateurs issus directement des minorités rom et égyptienne. Une telle initiative serait profitable, car ces intervenants pourraient plus facilement

établir ce lien entre les écoles, les autorités locales, l'administration, les établissements de santé et les familles roms et égyptiennes et aborder convenablement l'ensemble des questions qui peuvent contribuer au décrochage scolaire sur le plan individuel. La désignation de personnes appartenant aux deux minorités en tant que médiateurs scolaires roms offrirait également des perspectives de carrière aux personnes appartenant à ces minorités, et les autorités devraient garantir à ces assistants des niveaux de rémunération sûrs et adaptés.

143. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en place un système de collecte de données ventilées, en accordant une importance particulière aux différences en fonction du sexe en ce qui concerne la fréquentation, le décrochage ou les résultats, ainsi qu'aux causes possibles de ces différences. Les autorités devraient mettre au point des mesures pour traiter rapidement ces questions en étroite coopération avec les représentants des minorités.

144. Le Comité consultatif appelle les autorités à désigner des médiateurs éducatifs roms et égyptiens pour intervenir auprès des élèves appartenant aux minorités rom et égyptienne, qui travailleront en collaboration avec les psychologues scolaires, les travailleurs sociaux et les enseignants afin d'augmenter le taux de fréquentation et de prévenir le décrochage scolaire, notamment en cherchant à promouvoir la valeur de l'éducation. Les autorités devraient veiller à ce que ces médiateurs bénéficient d'une formation continue, d'une sécurité contractuelle et d'une rémunération adéquate.

Enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues (article 14)

145. Le droit à l'enseignement dans les langues minoritaires est prévu par la loi relative aux minorités nationales et s'applique dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales, si la demande est suffisante. La nature précise des notions de « demande suffisante » et d'« implantation substantielle » est définie dans le décret n° 1155 adopté le 24 décembre 2020 par le Conseil des ministres⁹³. Cette décision vise à favoriser l'accès des minorités à l'éducation en imposant un seuil de 20 %, le nombre de personnes appartenant à une minorité nationale ne devant pas être inférieur à 20 % du nombre d'habitants de la collectivité locale (c'est-à-dire de la municipalité) ; l'article 3(b) de cette décision dispose en outre que les personnes doivent prouver qu'elles résident sur le territoire de la collectivité, sur la base du recensement de la

⁹¹ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4, par. 73.

⁹² Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1, par. 70.

⁹³ Décret du Conseil des ministres n° 1155 du 24 décembre 2020.

population, qui doit être confirmé par un certificat des registres d'état civil ou du Registre national d'état civil de 2010. Les parents ou les tuteurs doivent ensuite faire une demande écrite pour exprimer qu'ils fondent leur requête « sur le droit à l'identification pour la constitution de la classe ». Il existe en outre un seuil numérique pour l'ouverture des classes, qui est également précisé dans le décret susmentionné et selon lequel chaque classe ne peut compter moins de 15 élèves. Le recteur de la municipalité vérifie que les conditions sont réunies et, le cas échéant, autorise l'ouverture des classes. Il semble que cette vérification consiste notamment à s'assurer que les 15 élèves (au moins) appartiennent chacun à la minorité nationale associée à la langue demandée (voir article 3).

146. En vertu du décret, les collectivités locales ont le droit d'ouvrir des classes dans la langue des minorités nationales, ce qui est également possible en application du décret n° 561 adopté le 29 septembre 2018 par le Conseil des ministres, qui permet aux autorités locales de prendre l'initiative d'ouvrir des classes. Il prévoit aussi une dérogation au seuil de 15 élèves par arrêté du ministre chargé de l'éducation⁹⁴. Depuis août 2022, une directive modifiée du ministère de l'Éducation et des Sports permet l'enseignement des langues des minorités nationales dans les classes de la 1^{re} à la 9^e année, quel que soit le nombre d'élèves – ce qui signifie que le seuil de 15 élèves ne s'applique plus. Les autorités indiquent qu'il n'y a pas eu de nouvelles demandes d'ouverture de classes dans les langues minoritaires.

147. Les autorités ont réorganisé les services locaux de l'éducation nationale en 2019. Elles ont tout particulièrement veillé à ce que les élèves appartenant à des minorités nationales, en particulier aux minorités grecque et macédonienne, relèvent de services académiques distincts afin d'assurer un « service éducatif direct de qualité »⁹⁵. Conformément à un autre décret du Conseil des ministres, les manuels scolaires publiés dans les langues minoritaires sont distribués gratuitement aux élèves appartenant aux minorités nationales.

148. Sur le plan statistique, les autorités indiquent que les élèves appartenant à des minorités nationales (grecque et macédonienne) suivent une scolarité dans leur langue minoritaire dans les municipalités de Gjirokastër, Dropull, Sarandë, Delvinë, Finiq et Pustec, ce qui représentait 611 élèves et 98 enseignants pour l'année scolaire 2018-2019 et 565 élèves et

99 enseignants pour l'année scolaire 2019-2020⁹⁶. Concrètement, les modalités d'enseignement dans les langues minoritaires à Dropull sont par exemple les suivantes : l'enseignement de niveau préscolaire (école maternelle) se fait entièrement dans la langue minoritaire (c'est-à-dire le grec), alors que dans l'enseignement obligatoire de la 1^{re} à la 9^e année, 60 à 70 % des matières sont enseignées en grec, et 30 à 40 % en albanais⁹⁷. Pour les classes de la 10^e à la 12^e année, la langue minoritaire est en option. À Pustec, de la 1^{re} à la 4^e année, la plupart des cours sont dispensés en macédonien, sauf quatre heures par semaine en albanais, tandis que de la 5^e à la 9^e année, 60 % du programme est enseigné en macédonien et 40 % en albanais⁹⁸.

149. Le Comité consultatif constate en outre qu'un certain nombre d'établissements privés dispensent un enseignement en grec, notamment à Korçë, à l'école non publique OMIROS et au lycée PLATON, qui accueillent environ 580 élèves de la 1^{re} à la 12^e année d'études⁹⁹. Il y a d'autres établissements privés de ce type dans toute l'Albanie et en dehors des zones où il existe des établissements publics dispensant un enseignement en langue minoritaire¹⁰⁰.

150. Les autorités font par ailleurs état d'une pénurie d'enseignants du romani et il semble que, malgré certains projets menés dans le cadre du Plan d'action national, il y ait une absence persistante d'enseignement du romani dans les écoles, même lorsque les élèves appartenant à la minorité rom représentent un nombre substantiel, voire la majorité des élèves d'un établissement donné. Les représentants des Roms ont informé le Comité consultatif que, malgré les initiatives précédentes visant à mettre au point des supports pédagogiques en romani, les fonds du ministère sont insuffisants pour parvenir à les réaliser complètement. Les représentants des Roms de Korçë ont également informé le Comité consultatif qu'ils avaient adressé une demande officielle aux autorités nationales pour que le romani soit enseigné dans une école de cette municipalité. Les autorités locales ont indiqué au Comité consultatif que, depuis le décès du dernier professeur enseignant le romani dans une école de Korçë, plus personne n'est en mesure de l'enseigner. Il ne semble pas que les autorités aient cherché à former un remplaçant.

151. Les représentants des minorités ont de plus informé le Comité consultatif qu'à Shijak, grâce à

⁹⁴ Rapport étatique, par. 156-157.

⁹⁵ Services académiques : Delvinë-Finiq, Gjirokastër-Libohovë-Dropull, Sarandë-Konispol pour la minorité grecque ; Korçë-Pustec pour la minorité macédonienne. Voir rapport étatique, par. 166.

⁹⁶ Rapport étatique, par. 167 et informations complémentaires transmises par les autorités.

⁹⁷ Rapport étatique, par. 249 et informations complémentaires transmises par les autorités.

⁹⁸ Rapport étatique, par. 268.

⁹⁹ Rapport étatique, p. 72.

¹⁰⁰ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, articles 13 et 14.

l'exception prévue par la loi relative aux minorités nationales, le bosnien est désormais enseigné dans une des écoles de l'un des villages (Boraka) de la municipalité. Il n'est donc plus nécessaire de financer les cours de bosnien grâce à des fonds privés. Les représentants de la minorité serbe ont informé le Comité consultatif qu'aucun enseignement n'est proposé en serbe, et que même les cours de niveau élémentaire dispensés par l'association des Serbes ont cessé depuis la pandémie. Ils espèrent pouvoir organiser, avec le soutien de la Serbie, des cours en langue serbe à raison d'au moins une heure par semaine à l'école Kozma Ndreçko, où les élèves serbes représenteraient 40 à 50 % des effectifs. Les représentants des Valaques/Aroumains ont déclaré que malgré l'absence totale de données sur le nombre de locuteurs de leur langue, le développement de la recherche et des études sur cette langue au niveau universitaire pourrait être un premier pas encourageant pour assurer sa protection et sa promotion – un aspect de leur identité auquel ils accordent une importance particulière.

152. Les représentants des Grecs ont fait part de leurs préoccupations quant à la qualité de l'enseignement de la langue grecque, certains enseignants ne la maîtrisant pas suffisamment pour l'enseigner et les manuels n'étant que des traductions approximatives et de mauvaise qualité des manuels publiés en albanais. Ils ont ajouté qu'ils regrettent les retards dans la livraison des manuels gratuits, qui arrivent souvent en milieu d'année scolaire. Ils ont également souligné que la rareté et la mauvaise qualité de l'enseignement incitaient les élèves et leur famille à quitter l'Albanie pour aller suivre leur scolarité ailleurs, notamment en Grèce. Même dans le secteur de l'enseignement privé, l'accès à l'enseignement en grec peut être problématique. Il a ainsi été rapporté qu'une école privée grecque située à Himarë, financée par la communauté, n'a toujours pas l'autorisation d'accueillir des élèves au-delà de la 9^e année, malgré les demandes qui ont été faites en ce sens. Des préoccupations concernant le manque d'investissements réalisés dans les infrastructures scolaires et le manque de solutions de transport scolaire ont également été mentionnées. Cette situation est particulièrement problématique dans les municipalités rurales où vivent des personnes appartenant à la minorité grecque.

153. Les représentants des Macédoniens ont souscrit aux préoccupations exprimées par la minorité grecque concernant la qualité des manuels scolaires, et ont souligné que dans certaines zones où les Macédoniens résident traditionnellement et continuent de le faire, par exemple à Golloborda et à Gora, il n'y a actuellement pas d'enseignement en macédonien malgré les demandes adressées en 2013 (et renouvelées récemment) aux

autorités pour que des classes soient ouvertes. Enfin, ils ont regretté que le macédonien ait été supprimé du département des langues slaves et balkaniques de l'université de Tirana et ont fait part des initiatives, jusqu'à présent infructueuses, menées actuellement pour tenter d'ouvrir un programme d'études en macédonien à la faculté de philologie de l'université Fan S. Noli de Korçë.

154. Le Comité consultatif souligne qu'il importe que le droit d'apprendre une langue minoritaire dans le cadre de l'enseignement obligatoire reste une possibilité réelle et non simplement une possibilité théorique et abstraite. Dans cette perspective, si les systèmes d'enseignement des langues minoritaires dans l'enseignement obligatoire appliqués à Pustec, Dropull et Finiq sont à saluer en tant que tels, le Comité consultatif observe que la situation en dehors de ces municipalités n'est pas conforme à la Convention-cadre – l'enseignement des langues minoritaires est de fait inexistant, à une ou deux exceptions ou évolutions positives près, notamment à Shijak. Le Comité consultatif ne peut que regretter le fait qu'il n'existe pas d'enseignement formel (ni dans certains cas informel) en serbe, monténégrin, romani et valaque en particulier.

155. En outre, la situation des minorités nationales grecque et macédonienne, bien qu'elle soit comparativement bien meilleure en matière d'éducation, pose encore de sérieux problèmes. Si l'on peut se féliciter de la suppression effective du seuil de 15 élèves, l'imposition stricte du seuil de 20 % dans l'unité administrative concernée (plusieurs critères permettant de déterminer ces 20 %) – en l'absence de données utilisables ou dans l'impossibilité de les identifier en tant que telles dans certaines municipalités – peut être rédhibitoire pour l'apprentissage des langues minoritaires et donc pour l'exercice des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales. En outre, étant donné l'absence de données fiables sur les proportions démographiques de la population, toute utilisation de statistiques concernant les pourcentages relatifs des différents groupes suscite de sérieuses inquiétudes. Dans un contexte où les municipalités sont relativement grandes, une solution satisfaisante pourrait être trouvée grâce à une approche différenciée (voir article 11) permettant d'assurer un enseignement en langue minoritaire dans les villages ou groupes de villages où il existe une forte implantation des personnes appartenant à des minorités nationales (même si, dans l'ensemble de la municipalité, elles ne représentent pas 20 % de la population).

156. Par ailleurs, toute évaluation du caractère suffisant de la demande devrait être précédée d'une campagne de sensibilisation, afin de s'assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales sont conscientes de leurs

droits. Le Comité consultatif rappelle que « [l]es parents appartenant à une minorité nationale doivent être en mesure de faire des choix éclairés concernant l'éducation linguistique de leurs enfants »¹⁰¹. Il rappelle aussi avec force que l'article 14 s'applique dans les aires géographiques où des personnes appartenant à des minorités nationales vivent traditionnellement ou en nombre substantiel. Bien que la législation albanaise compte des personnes qui vivent traditionnellement dans une région donnée, il semble que, compte tenu du manque de solutions d'enseignement public des langues minoritaires en dehors des trois municipalités où les droits des minorités sont respectés avec le plus de rigueur, la pratique des autorités a consisté à mettre l'accent sur l'aspect de la loi relatif au seuil numérique.

157. Comme c'était le cas précédemment¹⁰², et en particulier en ce qui concerne les minorités grecque et macédonienne, le Comité consultatif a de sérieuses préoccupations en ce qui concerne la vérification des critères objectifs par les autorités publiques lors de l'évaluation de la demande, et considère que, là encore, une importance déterminante devrait être accordée au choix subjectif en vue de respecter pleinement le principe de libre identification. Le Comité consultatif rappelle à cet égard l'évaluation qu'il a faite au titre de l'article 3 (voir ci-dessus) et réaffirme que les critères subjectifs liés à la libre identification ne peuvent être remis en question que dans de rares occasions, par exemple en cas de mauvaise foi. Le Comité consultatif ne voit pas comment cette exception pourrait être applicable dans le cas de l'enseignement d'une langue minoritaire.

158. Compte tenu de ces éléments, le Comité consultatif constate avec inquiétude que l'enseignement des langues minoritaires reste géographiquement limité aux régions où il a toujours été disponible, et qu'en dehors de ces régions, à quelques exceptions près, les droits relatifs à l'enseignement des langues minoritaires ne revêtent qu'un caractère théorique et ne sont pas exercés dans la pratique, ou alors dans le cadre d'établissements privés (souvent avec le soutien d'États voisins ou d'« États-parents »), dont la seule existence montre qu'il existe une demande non satisfaite d'enseignement des langues minoritaires dans le secteur public. Le Comité consultatif aborde cette question avec les autorités albanaises depuis le premier cycle de suivi lancé en 2002, et bien que le Comité consultatif ait salué les modifications apportées à

la loi, il est maintenant déçu de constater que la pratique générale et la situation dans les faits n'ont pas changé depuis l'adoption de la loi¹⁰³.

159. Dans ce contexte général qui n'a pas connu d'évolution depuis le dernier cycle de suivi, le Comité consultatif salue une exception notable, à savoir le développement positif concernant l'enseignement du bosnien, et considère que cette initiative devrait être appliquée au plus vite à d'autres minorités nationales en Albanie. Une approche passive vis-à-vis de l'enseignement des langues minoritaires sera insuffisante pour protéger et promouvoir efficacement les langues minoritaires, en particulier celles qui sont parlées par un nombre relativement restreint de personnes. À cet égard, il est particulièrement important de prêter attention aux minorités nationales qui n'ont pas d'« État-parent », notamment les Roms mais aussi les Valaques/Aroumains, qui sont géographiquement dispersés dans toute l'Albanie, pour veiller à ce qu'ils aient un accès effectif à l'enseignement des langues minoritaires en formant des enseignants et en élaborant des supports pédagogiques.

160. Le Comité consultatif rappelle qu'« [a]fin de développer les compétences dans les langues minoritaires de manière à ce qu'elles représentent une valeur ajoutée pour leurs locuteurs (qu'ils appartiennent ou non à une minorité), il faut qu'il y ait une continuité dans l'accès à l'enseignement et à l'apprentissage des/dans les langues minoritaires à tous les niveaux du système éducatif, de la maternelle à l'enseignement supérieur et à l'éducation des adultes. L'offre d'enseignement des/dans les langues minoritaires est souvent lacunaire au niveau préscolaire ainsi que dans l'enseignement secondaire »¹⁰⁴. Le fait que l'enseignement des langues minoritaires, lorsqu'il existe, prenne fin au-delà de la 9^e année, à la fin de la scolarité obligatoire, peut également être un élément dissuasif, en décourageant les élèves de commencer à apprendre la langue minoritaire, puisqu'il n'est pas possible de poursuivre cet enseignement. En outre, en l'absence totale de dispositions relatives à la langue valaque, il est d'autant plus important de prendre l'initiative d'encourager les études et la recherche sur cette langue au niveau universitaire. Le Comité consultatif regrette aussi, dans le même ordre d'idées, la suppression de l'enseignement du macédonien à l'université de Tirana et l'absence plus générale d'offre d'enseignement des langues minoritaires, notamment du romani,

¹⁰¹ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#), Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, par. 71.

¹⁰² Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, articles 13 et 14.

¹⁰³ Premier Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, 12 septembre 2002, article 14, par. 65, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=1st_OP_Albania_fr-16 ; deuxième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, 29 mai 2008, par. 177-185, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=2nd_OP_Albania_fr-12 ; troisième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, 23 novembre 2011, par. 155-162, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=3rd_OP_Albania_fr-13 ; quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, par. 132, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=4th_OP_Albania_fr-12.

¹⁰⁴ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3, par. 75.

dans les établissements d'enseignement supérieur, et souligne l'importance de l'enseignement universitaire dans la formation des futurs enseignants de langues minoritaires et dans l'augmentation de leur nombre.

161. Le Comité consultatif insiste sur le fait que c'est à l'État que revient principalement la responsabilité d'assurer l'enseignement des langues minoritaires, et si les organisations de minorités peuvent chercher des solutions de façon pragmatique en dehors des frontières avec les États voisins et les « États-parents », ces initiatives ne devraient pas se substituer à une action de la part de l'Albanie.

162. Le Comité consultatif exhorte de nouveau les autorités à évaluer le niveau de la demande d'enseignement des langues minoritaires et, sur cette base, à garantir un accès effectif à l'enseignement des langues minoritaires aux personnes appartenant à des minorités nationales qui en font la demande dans l'ensemble du pays et à tous les échelons. Cette évaluation devrait être précédée de campagnes de sensibilisation pour s'assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales sont suffisamment conscientes de leurs droits. L'application du seuil de 20 % concernant la proportion que doit représenter une minorité dans la population d'une municipalité devrait être réexaminée et, si nécessaire, ce seuil abaissé ou le champ d'application territorial modifié, afin de garantir un accès effectif à l'enseignement des langues minoritaires.

163. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer une formation adéquate des enseignants des langues minoritaires et à améliorer la qualité des supports pédagogiques dans ces langues et la rapidité avec laquelle ils sont diffusés.

164. Le Comité consultatif appelle les autorités à développer la formation des enseignants et les supports pédagogiques disponibles pour enseigner le romani, ainsi qu'à intégrer cet enseignement dans le programme scolaire. Des efforts supplémentaires devraient également être fournis pour développer l'enseignement universitaire du romani et du valaque et la recherche sur ces langues en Albanie, avec le soutien des autorités.

Participation à la vie politique et Comité sur les minorités nationales (article 15)

165. La loi relative aux minorités nationales a établi le Comité sur les minorités nationales (ci-après « le comité ») en tant qu'institution relevant du cabinet du Premier ministre responsable de la protection et de la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, dans la continuité de l'action de l'ancien Comité d'État sur les minorités nationales, qui existait depuis 2004. Le président et le vice-président du Comité sont nommés par

le Premier ministre sur recommandation d'ONG ayant travaillé dans le domaine des droits des minorités pendant plus de 10 ans, et les autres membres du comité (représentant chacune des neuf minorités nationales reconnues) sont désignés par un groupe ad hoc composé du président, du membre du Comité consultatif de la Convention-cadre au titre de l'Albanie (*ad functionem*) et d'un universitaire, sur la base des nominations proposées par les ONG. Au moment de la visite, le comité ne comptait pas de membres élus au titre des minorités bulgare et valaque, les personnes qui occupaient ces fonctions précédemment ayant démissionné ou pris leur retraite. Tous les membres du comité sont rémunérés en tant que fonctionnaires, et environ 20 % de leur temps doit être consacré à un travail de terrain, à la rencontre des personnes appartenant aux minorités nationales.

166. Pour ce qui est de ses compétences, le comité peut notamment adresser des recommandations aux organismes publics, mieux faire connaître les droits des minorités et financer des projets. Le Comité consultatif a rencontré des membres du comité lors de sa visite. Ils ont souligné le rôle particulier qu'ils jouent dans l'organisation de festivals et la promotion des cultures minoritaires dans le cadre d'événements culturels de ce type – dont le premier avait eu lieu l'année précédente grâce au fonds. Le comité n'a pas présenté d'autres travaux qu'il aurait réalisés, que ce soit sous la forme de rapports transmis au parlement ou encore de recommandations à l'intention d'organismes publics. Ses membres ont toutefois expliqué qu'en raison du calendrier d'adoption du décret correspondant, leurs nouvelles compétences conférées par la loi de 2017 ne sont devenues effectives que deux mois avant la visite du Comité consultatif, mais que cela a néanmoins intensifié leur coopération avec les ministères de tutelle. D'autres représentants de minorités nationales ont exprimé un certain scepticisme quant à l'efficacité du comité au cours des dernières années, car ils n'ont pas constaté beaucoup d'améliorations tangibles résultant de ses activités. De nombreux interlocuteurs ont même déclaré qu'ils ne savaient pas qui était leur représentant au sein du comité. Des interrogations ont également été exprimées au sujet du degré d'indépendance du comité, puisqu'il est constitué de fonctionnaires et que son président est nommé par le Premier ministre. Le Comité consultatif a également été informé que le règlement intérieur du comité n'avait pas encore été élaboré et que les compétences en matière de finances et d'administration n'étaient pas suffisamment définies. En ce qui concerne la représentation des hommes et des femmes au sein du comité, deux des membres actuels (dont la présidente)

sont des femmes, et les six autres sont des hommes¹⁰⁵.

167. En ce qui concerne les autres possibilités de participation politique, la situation est très différente au niveau local et au niveau national. Ainsi, les organes de certaines autorités locales sont intégralement composés de personnes appartenant à des minorités nationales (notamment à Dropull et dans d'autres zones de peuplement dense) et le conseil de certaines autres autorités locales compte une proportion substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales (notamment à Shijak, dont 7 conseillers sur 21 appartiennent à la minorité bosniaque). Au niveau national, en revanche, on recense un seul représentant officiel d'une minorité (qui s'est déclaré comme appartenant à la minorité nationale grecque) à l'Assemblée nationale, sur la liste de l'opposition actuelle. Auparavant, il y avait des représentants des Grecs et des Macédoniens (issus de partis défendant explicitement les droits des minorités nationales). Cette diminution est en partie due aux résultats des dernières élections de 2021¹⁰⁶, mais elle témoigne aussi de l'absence de mesures positives visant à garantir la participation politique des personnes appartenant à des minorités nationales.

168. Il apparaît que les Roms et les Égyptiens sont presque totalement absents de la scène politique au niveau national, bien que ces minorités soient représentées au niveau local dans certaines régions. Les personnes appartenant à ces minorités continuent cependant de dénoncer des cas d'achat de votes par les partis politiques traditionnels, bien que la commission électorale centrale (CEC) ait informé le Comité consultatif que ces pratiques ont désormais été explicitement érigées en infraction pénale. Avec le soutien d'acteurs internationaux, dont le Conseil de l'Europe, une documentation électorale a également été publiée dans les langues minoritaires. Parmi les autres exemples encourageants, on peut citer le recrutement de personnel temporaire appartenant à des minorités nationales prévu pour l'organisation des élections par la CEC, qui a également plaidé en faveur de l'émission de cartes d'identité gratuites pour les Roms – document sans lequel ils ne pourront pas voter. Elle prévoit également de mettre en place des bureaux de vote aussi près que possible des communautés minoritaires qui vivent dans des localités isolées.

169. Le Comité consultatif rappelle les points suivants : « Il est essentiel que les procédures de

nomination soient transparentes et mises au point en étroite consultation avec les minorités nationales pour assurer la crédibilité des organes consultatifs. Les États Parties sont incités à réviser périodiquement leurs procédures de nomination afin d'avoir l'assurance que les organes concernés sont aussi inclusifs que possible, qu'ils préservent leur indépendance à l'égard des gouvernements et qu'ils représentent véritablement l'éventail complet des points de vue des personnes appartenant à des minorités nationales. Il est important de veiller à l'implication de femmes appartenant à des minorités nationales dans les organes de consultation. »¹⁰⁷ « Les méthodes de travail des organes de consultation doivent être transparentes et leurs règles de procédure clairement établies. »¹⁰⁸ Par ailleurs, « [l]es États Parties sont invités à prendre des mesures pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'avoir connaissance de l'existence, du mandat et des activités de ces organes de consultation »¹⁰⁹.

170. Bien que le Comité consultatif accueille favorablement la sécurité juridique apportée par la législation et la réglementation d'application régissant divers aspects des élections, et qu'il salue l'engagement individuel des membres du Comité sur les minorités nationales en faveur de la défense des droits des minorités nationales, le comité, en tant qu'institution, doit manifestement faire davantage pour jouer efficacement son rôle d'organe représentatif des minorités nationales et assurer sa propre crédibilité. Il est essentiel que cette institution fonctionne correctement pour les personnes appartenant à des minorités nationales en Albanie, car celles-ci ont très peu d'autres moyens de participer à la vie politique ou de mettre leurs préoccupations à l'ordre du jour au niveau national ou de les porter à l'attention du gouvernement. L'adoption d'un règlement intérieur clair constituerait un premier pas pour parvenir à une gouvernance efficace du comité et contribuerait à une meilleure structuration du travail, en vue de garantir que la mission du comité est correctement remplie et que son action fait l'objet d'une publicité par la suite. Toutefois, certains problèmes sont plus structurels, notamment en ce qui concerne les procédures de nomination, et il convient d'examiner la situation pour s'assurer que le comité est indépendant et qu'il est perçu comme tel. Cela devrait impliquer, dans un premier temps, que le président et le vice-président ne soient pas nommés par le Premier ministre, mais de manière indépendante. Il est également

¹⁰⁵ Composition du comité au moment de la visite du Comité consultatif en novembre 2022.

¹⁰⁶ Auparavant, des représentants des minorités macédonienne et grecque siégeaient au parlement, au sein de l'Alliance macédonienne pour l'intégration européenne sur la liste du Parti socialiste et du Parti des droits humains (grec). Lors des dernières élections législatives, ces personnes ont perdu leur siège.

¹⁰⁷ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, par. 111.

¹⁰⁸ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2, par. 116

¹⁰⁹ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2, par. 117.

important que la composition du comité reflète la diversité au sein des minorités, notamment en matière de sexe et d'âge. À cet égard, le Comité consultatif considère qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre des mesures positives visant à augmenter le nombre de femmes au sein du comité (qui n'en compte que deux).

171. En plus des structures nationales, les mécanismes de consultation régionaux et locaux se sont aussi parfois avérés être des moyens efficaces de participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux processus décisionnels, notamment dans les domaines de compétence où les pouvoirs de décision ont été décentralisés. Dans de telles situations, il est important que les autorités locales et régionales impliquent régulièrement et de manière effective leurs organes consultatifs dans la prise de décision, lorsqu'il s'agit de questions liées aux minorités¹¹⁰. Dans cette perspective, et compte tenu du fait que l'exercice des droits des minorités en Albanie a un caractère localisé, il est particulièrement regrettable qu'aucun mécanisme de consultation ni organe représentatif n'ait été mis en place au niveau local. Le Comité consultatif considère qu'une telle initiative serait très utile pour garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales font entendre leur voix au niveau où la plupart des droits des minorités sont mis en œuvre.

172. Le Comité consultatif souligne qu'il est important de garantir la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux processus électoraux afin de veiller à ce qu'elles puissent exprimer leur avis lors de l'élaboration des politiques. Il est également important d'inscrire leurs préoccupations à l'ordre du jour public. Compte tenu de l'importante marge d'appréciation en la matière, cet objectif peut être atteint soit en garantissant la présence de représentants des minorités dans les organes élus, en veillant à ce que leurs préoccupations soient prises en compte par ces organes ou en suivant d'autres procédures de consultation efficaces avec les représentants des minorités¹¹¹. Il est particulièrement préoccupant que les personnes appartenant à des minorités nationales aient très peu de possibilités de se faire entendre au niveau national, et des mesures positives visant à garantir ou à faciliter leur représentation seraient les bienvenues. Le faible niveau de participation des personnes appartenant à la minorité rom et, dans une moindre mesure, à la minorité égyptienne est inquiétant, tout comme les informations selon lesquelles le processus électoral serait faussé par des achats de votes, ce qui entraîne un manque de confiance dans ce processus. Le Comité consultatif se félicite que

ce dernier problème ait été explicitement érigé en infraction pénale et que des documents aient été publiés dans les langues minoritaires – il s'agit d'une pratique qui devrait être renouvelée en temps utile pour toutes les élections à venir. D'une manière générale, le Comité consultatif salue l'action de la CEC pour établir un dialogue avec les électeurs appartenant à des minorités et élaborer des moyens pour garantir leur émancipation.

173. Le Comité consultatif appelle les autorités à revoir les procédures de nomination des dirigeants du Comité sur les minorités nationales afin de garantir l'indépendance de ce dernier. Elles devraient également élaborer un règlement intérieur précis pour permettre au comité de remplir efficacement sa mission. Il conviendrait en outre d'accorder une plus grande attention à la diversité de ses membres en matière de sexe et d'âge et de veiller à ce que sa composition reflète la diversité d'opinion au sein des minorités.

174. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à mettre en œuvre des mécanismes de consultation des minorités nationales au niveau local dans les zones où résident des personnes appartenant à des minorités nationales.

175. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à étudier les mesures positives envisageables et d'autres moyens d'accroître la participation politique des personnes appartenant à des minorités nationales à tous les niveaux, notamment au niveau national, en mettant l'accent sur les minorités rom et égyptienne, afin de veiller à ce que leurs préoccupations figurent à l'ordre du jour public.

Accès à un logement convenable (article 15)

176. La loi relative au logement social, adoptée en 2018, prévoit la planification, la réalisation, l'administration et la diffusion de programmes de logements sociaux afin de mettre à disposition des logements adéquats et abordables¹¹². Elle définit également les procédures de réinstallation et d'expulsion, en précisant les procédures à suivre lorsqu'il est nécessaire de recourir à une expulsion, en interdisant l'expulsion forcée sans préavis et en prévoyant une réinstallation ultérieure, c'est-à-dire la fourniture d'un autre logement adapté. Conformément au décret n° 361 adopté le 29 mai 2019 par le Conseil des ministres, lorsqu'une expulsion est prévue, les autorités chargées de l'expulsion sont également tenues d'informer la Défenseure du peuple, qui surveille ensuite le processus d'expulsion pour s'assurer qu'il est conforme à la loi et qu'aucune infraction n'est commise. L'un

¹¹⁰ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2, par. 115.

¹¹¹ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2, par. 81.

¹¹² Rapport étatique, par. 213.

des domaines prioritaires du Plan d'action national est le logement. Il vise ainsi à garantir que 5 % des bénéficiaires de logements sociaux seront des Roms et des Égyptiens d'ici à fin 2025. Il a par ailleurs pour objectif de porter à 492 (contre 171 actuellement) le nombre de familles roms et égyptiennes bénéficiant du programme d'aides locatives d'ici à fin 2025¹¹³, à apporter un plus grand soutien aux collectivités locales pour améliorer la situation des minorités rom et égyptienne en matière de logement sur leur territoire, notamment en créant 16 nouveaux campements autorisés et en obligeant les autorités locales à établir des rapports de suivi annuels et des plans quinquennaux pour le logement, ainsi qu'à veiller à ce que les familles roms et égyptiennes bénéficient de l'amélioration des infrastructures¹¹⁴.

177. Le représentant de la Défenseure du peuple a informé le Comité consultatif que la loi en elle-même était à saluer, et en particulier l'obligation d'informer cette institution qu'une expulsion forcée est prévue. Il a toutefois indiqué qu'il regrettait que la loi ne fixe pas de délai pour la communication de ces informations et que la Défenseure du peuple a recommandé aux autorités de le faire dix jours avant – ce que l'organisme public compétent a accepté¹¹⁵. Le Comité consultatif a en outre appris qu'aucune notification n'a été transmise à la Défenseure du peuple en vertu de cette disposition, et qu'il est très probable que des expulsions forcées aient eu lieu sans qu'elle en soit informée, et donc sans contrôle indépendant. Cette institution a également fait part de sa préoccupation quant à l'accès des femmes appartenant aux minorités à un logement adéquat et sûr, notamment eu égard aux risques pour leur santé et leur vie¹¹⁶. Une étude du Centre européen pour les questions relatives aux minorités a en outre montré qu'au plus fort de la pandémie de covid-19, les Roms couraient un risque accru de subir une coupure des services collectifs parce qu'ils n'avaient pas payé leur facture – 17 % des Roms ont indiqué avoir fait face à cette situation en Albanie (contre une moyenne de 8,5 % dans les pays faisant l'objet de l'étude)¹¹⁷.

178. Les représentants des Roms et des Égyptiens¹¹⁸ ont déclaré que la loi relative au logement social avait commencé à améliorer la situation des personnes appartenant aux minorités, mais que d'importantes lacunes subsistaient. Ils ont également confirmé que les expulsions forcées avaient continué depuis l'entrée en vigueur de la loi, souvent en raison de l'absence de régularisation de campements informels ou même formels, malgré les demandes formulées depuis longtemps pour que ces bâtiments et infrastructures soient régularisés. Les représentants ont en outre mis en évidence le lien qui existe entre les retards pris dans le processus de régularisation et la politique actuelle d'investissement stratégique et de (ré)aménagement urbain qui est appliquée dans toute l'Albanie (voir aussi la participation socio-économique ci-dessous). Les représentants ont également exprimé leur inquiétude quant au fait que la politique de relogement applicable dans les procédures d'expulsion pourrait ne pas être correctement respectée. Ils ont signalé qu'il arrive que les Roms soient relogés dans des logements inadéquats – comme des usines désaffectées, des tunnels militaires abandonnés présentant un risque de radioactivité ou des dortoirs dans lesquels 10 familles sont obligées de partager seulement deux toilettes¹¹⁹.

179. Il ressort par ailleurs clairement des discussions qui se sont tenues au titre de l'article 12 sur la ségrégation scolaire que les Roms et les Égyptiens sont dans une large mesure dans une situation d'isolement sur le plan du logement, les personnes appartenant à ces minorités vivant souvent séparées de la population majoritaire au sein de communautés. Cette situation crée alors les conditions nécessaires à l'enracinement de la ségrégation scolaire.

180. Pour avoir accès aux programmes de relogement, les demandeurs doivent être effectivement sans domicile. Si de nombreux Roms vivent dans des conditions de logement déplorables et inadaptées, ils ne sont pas pour autant sans-abri et ne peuvent donc prétendre à ces dispositifs. En outre, pour bénéficier des aides locatives, les locataires doivent avoir un

¹¹³ [Plan d'action national 2021-2025 pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et des Égyptiens](#), p. 81.

¹¹⁴ L'objectif est que 210 familles puissent bénéficier de ces améliorations. Voir Plan d'action national pour les minorités rom et égyptienne, p. 82-83.

¹¹⁵ Informations communiquées au Comité consultatif par la Défenseure du peuple le 2 novembre 2022.

¹¹⁶ Médiateur de la République d'Albanie (Défenseur du peuple), *Alternative report on the implementation of the CEDAW Convention in Albania (period 2016-2020), 2021*, par. 1.57-1.60, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCEDAW%2FIFN%2FALB%2F44251&Lang=en.

¹¹⁷ Craig Willis, *Economic Effects of the COVID-19 Pandemic on Roma Communities in Albania, Bosnia & Herzegovina, Moldova, Montenegro, North Macedonia, Serbia and Ukraine*, ECMI Research Paper #122, octobre 2020, p. 17-18.

¹¹⁸ Des représentants et d'autres interlocuteurs ont souligné que les Roms rencontrent plus de difficultés à accéder à un logement adéquat que les Égyptiens, bien que ces derniers aient également certains problèmes, mais d'une moindre ampleur. Le Comité consultatif insistera donc, dans ce cas, sur les problématiques auxquelles sont confrontées les personnes appartenant à la minorité rom.

¹¹⁹ Le Comité consultatif a été informé que ces exemples à Pogradec (tunnels militaires) et à Korçë (dortoirs).

contrat de bail réglementaire. Le Comité consultatif a été informé que de nombreux propriétaires n'en concluent pas, notamment pour des raisons fiscales, et que les Roms ne peuvent donc pas accéder aux aides locatives auxquelles ils ont droit.

181. Le Comité consultatif a par ailleurs été informé par des représentants des Roms qu'une grande partie des logements dans lesquels ils vivent en Albanie sont inadéquats. Selon des statistiques datant de 2017, 48 % des Roms ont accès à l'eau potable dans leur domicile (contre 90 % pour les non-Roms vivant à proximité) et 62 % ont accès au réseau public d'assainissement des eaux usées ou à une fosse septique (contre 76 % pour les non-Roms vivant à proximité)¹²⁰. Bien qu'ils aient également souligné que, dans les localités rurales, les Albanais de la population majoritaire peuvent avoir des problèmes d'électricité ou d'approvisionnement en eau, par exemple, ce phénomène est particulièrement sensible chez les Roms, même en milieu urbain ou semi-urbain. Ainsi, le Comité consultatif s'est rendu au sein d'une communauté rom qui n'avait pas accès à l'eau potable en raison du mauvais état des infrastructures d'approvisionnement. Les représentants des Roms ont également expliqué que, bien que des subventions soient disponibles pour les groupes vulnérables, elles ne sont pas toujours utilisées car, pour en bénéficier, les ménages doivent d'abord payer la facture, qui leur est remboursée par la suite. Si les personnes n'ont pas les moyens de payer leur facture dans un premier temps, ils ne peuvent pas recevoir le remboursement et leur approvisionnement est en fin de compte coupé. Pour qu'il soit rétabli, il est demandé aux familles de rembourser immédiatement la moitié de leur dette, ce qui n'est souvent pas possible. Elles sont alors privées d'eau potable pendant plusieurs mois.

182. Le Comité Helsinki albanais et d'autres organisations ont également informé le Comité consultatif des menaces que représentent la pollution de l'environnement et le changement climatique pour les communautés roms. Plusieurs cas ont été évoqués, dans lesquels des Roms vivent à proximité d'usines et de centres de traitement, par exemple pour la production de chaux destinée au secteur de la construction, et souffrent donc de la pollution environnementale liée à cette activité¹²¹. En l'absence de chauffage, certains Roms peuvent être amenés à brûler des substances cancérigènes ou dangereuses pour se réchauffer, ce qui représente un risque grave

pour leur santé. En outre, les communautés roms peuvent être exposées à un risque accru d'inondation et à d'autres effets du changement climatique, à mesure que les conditions météorologiques deviennent plus rigoureuses¹²² – en particulier compte tenu de leurs conditions de logement précaires et du fait que plusieurs communautés roms vivent au bord de rivières. En raison de ce dernier point, des puits privés forés en raison de l'absence d'approvisionnement public en eau potable ont été pollués par l'eau des rivières et propagent des maladies au sein des communautés concernées. Enfin, les répercussions du tremblement de terre qui a eu lieu en 2019 semblent avoir été particulièrement profondes pour les Roms, qui ont parfois perdu leur maison et n'ont pas pu bénéficier des fonds pour la reconstruction parce qu'ils n'étaient pas en mesure de prouver qu'ils en étaient propriétaires. De façon générale, on ne dispose pas de données recueillies par l'État ou de façon indépendante concernant les effets de la pollution environnementale ou même du changement climatique sur les personnes appartenant à des minorités nationales.

183. Le Comité consultatif rappelle le point suivant : « Les conditions de logement ne répondant pas aux normes minimales, souvent couplées avec une séparation physique/spatiale des personnes appartenant à certaines minorités nationales, notamment les Roms et les Gens du voyage, affectent fortement leur capacité à participer à la vie socio-économique et peuvent renforcer encore leur pauvreté, leur marginalisation et leur exclusion sociale. Cette situation est souvent aggravée par l'absence de dispositions législatives sécurisant leur droit de résidence et par leur vulnérabilité à l'égard des expulsions forcées, en particulier suite à des processus de restitution des propriétés. »¹²³ Le Comité consultatif accueille donc favorablement la disposition juridique figurant dans la loi relative au logement social, la définition qui est donnée de l'expulsion forcée et l'importance accordée à la réinstallation. Les mesures prévues par le Plan d'action national sont également satisfaisantes, en particulier les obligations imposées aux autorités locales. L'obligation de notifier la Défenseure du peuple constitue une nouveauté et une évolution bienvenue. Cependant, conformément à la recommandation de la Défenseure du peuple, le délai pour communiquer les informations nécessaires devrait être plus clairement spécifié et des sanctions devraient être appliquées (l'annulation

¹²⁰ Banque mondiale, [Regional Roma Survey Briefs](#), Europe et Asie centrale, Albanie, février 2019, p. 2.

¹²¹ Le Comité Helsinki albanais a intenté une action en justice concernant la production de chaux pour le secteur de la construction dans la municipalité de Kruje.

¹²² Voir aussi le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable 2022-2026, <https://unece.org/sites/default/files/2021-08/Final%20Albania%20CF%202022-2026.pdf>.

¹²³ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2, par. 57.

de la décision d'expulsion et l'indemnisation des personnes expulsées) si ce délai n'est pas respecté ou en cas de défaut de notification à la Défenseure du peuple. Cet aspect est particulièrement important compte tenu des signalements inquiétants d'expulsions forcées ne respectant pas les droits humains fondamentaux et de relogement dans des logements totalement inadaptés et même dangereux. À cet égard, le Comité consultatif insiste sur l'importance de la sécurité juridique de l'occupation en tant qu'élément constitutif d'un logement adéquat, qui implique une protection juridique contre les expulsions forcées¹²⁴.

184. Le Comité consultatif est profondément inquiet de la situation des Roms en matière de logement sur le terrain et du grand nombre d'obstacles administratifs et bureaucratiques – que ce soit en matière de régularisation, d'accès aux subventions ou de paiement des factures – qui privent en pratique les Roms d'un logement adéquat, que ce soit à cause de la menace de subir une expulsion forcée qui pèse sur eux, du loyer inabordable qu'ils doivent payer ou de l'absence d'accès à l'eau potable ou à l'électricité. Le Comité consultatif estime également que les autorités devraient accorder une plus grande attention aux effets du changement climatique et des phénomènes météorologiques extrêmes sur les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier en ce qui concerne leurs répercussions sur l'accès à un logement adéquat. Cela peut être rendu possible en donnant la priorité au relogement des personnes vivant dans des situations particulièrement précaires, notamment sur les berges des rivières ou dans d'autres zones à risque, afin de s'assurer que leur vie n'est pas mise en danger par le fait qu'elles habitent des zones qui étaient autrefois sûres, mais qui pourraient ne plus l'être.

185. Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir l'accès des Roms à un logement adéquat, en particulier en mobilisant des investissements pour assurer un accès à l'eau potable et à l'électricité dans les zones où vivent les Roms. Les autorités devraient veiller tout particulièrement à garantir des conditions de vie sûres, notamment compte tenu des risques posés par la pollution de l'environnement et le changement climatique, ainsi que la sécurité juridique de l'occupation des logements. Dans ce contexte, il est particulièrement important de régulariser la propriété des biens détenus ou habités par des personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne. Les autorités publiques concernées devraient respecter leur

obligation de signaler tout projet d'expulsion à la Défenseure du peuple et de proposer une solution de relogement adéquate, et des sanctions devraient être appliquées si ces obligations ne sont pas remplies.

186. Le Comité consultatif appelle les autorités à trouver les moyens de garantir l'accès des personnes appartenant à la minorité rom aux aides locatives, notamment en veillant à une meilleure application de la réglementation relative aux contrats conclus entre propriétaires et locataires.

Accès aux soins de santé (article 15)

187. Les autorités indiquent que 300 centres de santé sont en cours de reconstruction pour améliorer l'accès aux soins des personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne, et que d'autres mesures visant à améliorer l'accès aux soins sont prévues, notamment en faveur des femmes¹²⁵.

188. La Défenseure du peuple a recommandé que des données soient recueillies au sujet de la situation sanitaire des personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne et a indiqué qu'il serait utile de sensibiliser ces dernières aux soins de santé. En outre, le lien entre la possession d'une carte d'identité et l'accès à l'assurance maladie a créé des problèmes, et de nombreux membres des communautés rom et égyptienne n'ont pas de carte d'assurance maladie parce qu'ils n'ont pas d'emploi régulier ou qu'ils ne sont pas inscrits au chômage¹²⁶. Les données recueillies montrent que les Roms ont une couverture d'assurance maladie nettement moins bonne que les non-Roms (27 % contre 43 %) et que seulement 57 % des femmes roms déclarent que leur santé est bonne ou très bonne¹²⁷. Les personnes appartenant à la minorité rom ont indiqué que l'antitsiganisme joue un rôle dans le fait qu'elles ne bénéficient pas des soins de santé appropriés dans les hôpitaux et les cliniques, à moins qu'un médecin ou une infirmière ne se trouve être rom. Selon les informations communiquées, 60 % des Roms se sont sentis discriminés lors de leur dernier rendez-vous médical et 80 % d'entre eux ont payé un pot-de-*devin* pour voir un médecin¹²⁸. À cela s'ajoute un autre obstacle, à savoir l'absence d'emploi formel, qui empêche les Roms d'avoir accès à l'assurance maladie et donc aux soins de santé gratuits. Ils ont également indiqué que les services de *planning* familial devraient être plus facilement accessibles aux Roms. Comme mentionné plus haut au sujet du logement, les conditions de vie et d'emploi des Roms (par

¹²⁴ ONU, CESCR, Observation générale n° 4, par. 8(a).

¹²⁵ Rapport étatique, par. 236.

¹²⁶ Informations communiquées au Comité consultatif par la Défenseure du peuple, novembre 2022.

¹²⁷ Contre 63 % des hommes roms et 67 % des femmes non roms. Banque mondiale, [Regional Roma Survey Briefs](#), Europe et Asie centrale, Albanie, février 2019, p. 2.

¹²⁸ Informations communiquées au Comité consultatif par l'organisation « Social Justice », octobre 2022.

exemple dans le secteur de la collecte des déchets) contribuent aussi à la détérioration de leur santé et de leur espérance de vie, bien que l'on ne dispose pas de données sur ce point.

189. Il a par ailleurs été signalé que les services de santé dans les zones rurales ou isolées ne sont parfois pas suffisamment équipés, ce qui a des répercussions sur diverses personnes appartenant à des minorités nationales. Les services gynécologiques sont particulièrement touchés à cet égard, et les femmes doivent parcourir de longues distances si elles souhaitent pouvoir exercer leurs droits fondamentaux en matière de santé procréative. Les femmes roms sont particulièrement affectées par cette situation en raison de leur stigmatisation par la société en général et des normes patriarcales qui prévalent au sein de leur communauté et qui constituent un obstacle supplémentaire les empêchant d'accéder aux services de santé procréative¹²⁹. En outre, les cours d'éducation sexuelle sont souvent proposés à des niveaux scolaires que de nombreux garçons et filles roms ne fréquentent pas car ils ont déjà abandonné leur scolarité, ce qui signifie qu'ils peuvent également manquer d'éducation et de sensibilisation aux soins de santé sexuelle et reproductive. Les conséquences de cette situation se traduisent par des statistiques alarmantes : 19,2 % des femmes roms et 10,9 % des femmes égyptiennes ont déjà perdu un enfant, et 51 % des femmes roms et 25,8 % des femmes égyptiennes ne bénéficient d'aucune assistance médicale lors de l'accouchement¹³⁰. Les représentants des Grecs ont fait état d'une forte dépendance à l'égard des organisations caritatives et bénévoles qui proposent des services sociaux et autres grâce au financement des entreprises grecques, car les autorités locales ne fournissent pas suffisamment de services. Ils ont également indiqué que les services sociaux ne sont pas assurés dans les langues minoritaires, même dans les régions où les minorités vivent en nombre substantiel. Cela signifie que des enfants appartenant à des minorités nationales peuvent être pris en charge dans un environnement albanophone, alors qu'ils ne connaissent que leur première langue.

190. En ce qui concerne la covid-19, certaines organisations de la société civile issues des minorités rom et égyptienne ont indiqué qu'elles avaient apporté de l'aide aux personnes atteintes de covid pendant la pandémie, et que de nombreux Roms et Égyptiens malades n'avaient pas pu bénéficier d'un traitement adapté par oxygène, ce qui signifie qu'ils sont maintenant potentiellement confrontés à de plus grandes

difficultés en cas de covid de longue durée ou d'affection post-covid¹³¹.

191. Le Comité consultatif est préoccupé par la situation des Roms et des Égyptiens en matière de soins de santé, en particulier par leur faible taux d'inscription à l'assurance maladie. Il reconnaît toutefois que cette question est liée à d'autres difficultés – notamment concernant le logement et l'emploi. Il considère en outre qu'il convient de garantir aux femmes appartenant à des minorités nationales un accès effectif et non discriminatoire aux soins de santé, y compris aux services de santé sexuelle et reproductive, en les proposant notamment dans les langues minoritaires. Compte tenu du manque de données sur la question, notamment sur les conséquences de la pandémie de covid-19, le Comité consultatif renvoie ici à ses constats et conclusions au titre de l'article 4. Le Comité consultatif est aussi préoccupé par la situation relative aux services sociaux offerts aux enfants appartenant à des minorités nationales et estime que les autorités devraient s'efforcer d'assurer ces services en grec pour les enfants concernés.

192. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour offrir aux personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne un accès effectif aux services de santé, notamment aux services de santé sexuelle et reproductive. Elles devraient également former les professionnels de santé à ne pas faire preuve d'antitsiganisme et étudier les moyens de fournir des soins de santé aux personnes dépourvues des documents nécessaires ou de leur permettre d'accéder gratuitement à ces documents.

Participation à la vie socio-économique – emploi et développement régional (article 15)

193. Les autorités font état de certaines évolutions en matière de participation à la vie socio-économique au niveau local, notamment grâce à la mise en œuvre de programmes en faveur de l'emploi des Roms et des Égyptiens à Tirana, qui proposent des aides financières aux jeunes et aux femmes souhaitant ouvrir de petites entreprises ou travailler dans le secteur des services. Ces programmes ont ciblé 22 jeunes et 17 femmes appartenant aux minorités rom et égyptienne. La municipalité emploie également 50 personnes appartenant à des minorités dans le secteur du recyclage des déchets. Ces personnes bénéficient par ailleurs d'une prime si elles suivent des cours d'alphabétisation. Un marché de vêtements de seconde main a été ouvert à Shkoza (Tirana) en 2019, fournissant un emploi à 107 personnes

¹²⁹ Informations communiquées au CEDAW de l'ONU par AgroPuka, AgriNet et AmaroDrom, 2022.

¹³⁰ Rapport des organisations de la société civile sur la mise en œuvre du Programme d'action de Beijing, juillet 2019.

¹³¹ Voir <https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/post-covid-19-condition>.

issues des deux minorités, et l'ouverture d'un deuxième marché de ce type est prévue, le projet ayant été approuvé par le conseil municipal. Le Plan d'action national prévoit de plus des mesures en faveur de l'emploi, favorisant notamment le recrutement de jeunes dans l'administration publique¹³².

194. Les représentants des minorités rom et égyptienne ont indiqué que les personnes appartenant à ces minorités tirent l'essentiel de leurs revenus d'activités informelles et qu'elles ont des difficultés à s'adapter au travail formel (faible salaire, non-respect du code du travail par les employeurs, discrimination et mauvaise gestion du salaire mensuel – ces personnes ayant pris l'habitude d'être payées le jour même pour un travail informel). Ils ont également demandé que des médiateurs roms et égyptiens soient engagés par les agences locales pour l'emploi, comme cela a été fait à Elbasan, une initiative qui a obtenu des résultats satisfaisants. Certains représentants ont exprimé leur regret que les programmes en faveur de l'emploi ne proposent pas de salaires ou de subventions d'un niveau équivalent à ce que les personnes gagneraient en travaillant dans le secteur informel, ce qui signifie que les personnes visées continuent de travailler en même temps dans le secteur informel. Les représentants se sont en outre dits indignés que ces personnes, même si elles continuent de suivre des formations pour acquérir des qualifications et de l'expérience, fassent toujours l'objet de discriminations une fois sur le marché du travail à cause de l'antitsiganisme qui y règne. Par ailleurs, ils ont noté avec regret l'absence quasi-totale de personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne dans l'administration publique, en particulier de jeunes, soulignant que la plupart des Roms diplômés finissent par travailler dans le secteur des ONG et que les autorités n'ont jamais mis au point de modèle de mesures positives pour employer davantage de personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne dans l'administration publique¹³³.

195. Les représentants de la minorité grecque ont insisté sur l'isolement social particulier des femmes appartenant à la minorité grecque qui vivent en milieu rural, dont les familles peuvent avoir émigré et qui n'ont parfois pas la possibilité de travailler, ce qui leur laisse peu de perspectives de participation effective à la vie sociale ou économique. Les représentants des autorités locales dans les régions de forte implantation de personnes appartenant à la minorité nationale grecque, appartenant eux-

mêmes à cette minorité, ont regretté que leurs régions ne soient pas prises en compte dans le programme d'activités du Fonds d'investissement albanais et ne fassent donc pas l'objet d'investissements leur permettant de profiter de l'essor du secteur touristique.

196. Le Comité consultatif rappelle que la participation effective visée à l'article 15 exige aussi « des États Parties qu'ils favorisent la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique et sociale, ainsi qu'aux bénéfices et réalisations des milieux économiques et sociaux »¹³⁴. Il souligne que le fait de ventiler les statistiques sociales et économiques par groupe ethnique et zone rurale/urbaine facilite la prise de décision sur des bases factuelles, favorise la responsabilisation et peut contribuer à inspirer confiance aux différents groupes ethniques. Le Comité consultatif regrette que très peu de données sur la participation socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales soient recueillies et considère que la collecte de ces données est une première étape essentielle dans la planification d'une politique adéquate et efficace dans ce domaine.

197. Le Comité consultatif considère les initiatives menées à Tirana comme de bonnes pratiques, qui devraient être reproduites ailleurs en Albanie. Elles ont su trouver un juste équilibre en respectant les métiers traditionnels des minorités rom et égyptienne tout en offrant aux personnes concernées une formation pour exercer ces métiers en toute sécurité et dans des conditions contractuelles stables. Toutefois, les autorités devraient s'assurer que ces programmes proposent une solution adaptée pouvant se substituer au travail informel, notamment en veillant, dans la mesure du possible, à ce qu'ils soient plus avantageux financièrement que le travail dans le secteur informel.

198. Le Comité consultatif rappelle en outre que les États Parties devraient s'assurer que les initiatives de développement économique régional ciblant des régions particulières sont conçues et mises en œuvre de manière à profiter également aux personnes nécessiteuses appartenant à des minorités nationales et vivant dans ces régions. À cette fin, il convient d'entreprendre des études pour évaluer l'impact éventuel des projets de développement sur les personnes appartenant aux minorités nationales. Une attention particulière devrait être accordée à

¹³² Plan d'action national, p. 107-108.

¹³³ Voir Comité Helsinki albanais, recours stratégique du Comité sur la collecte des déchets recyclables par les Roms : <https://ahc.org.al/litigim-strategjik-kunder-diskriminimit-te-anetareve-te-komunitetit-rom-qe-sigurojne-jetesen-nga-mbledhja-e-materialeve-te-riciklueshme/>

¹³⁴ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2, par. 27.

la situation des femmes et des jeunes issus de minorités nationales.

199. Le Comité consultatif rappelle en outre le point suivant : « L'administration publique devrait, dans toute la mesure du possible, refléter la diversité de la société. Cela suppose d'encourager les États Parties à identifier des moyens de promouvoir le recrutement de personnes appartenant à des minorités nationales dans le secteur public [...]. La participation [de ces personnes] dans l'administration publique peut également aider cette dernière à mieux répondre à leurs besoins. »¹³⁵ Les autorités devraient donc accorder une attention particulière à la réalisation de cet objectif du Plan d'action national, car il est également fondamental pour favoriser l'inclusion effective des personnes appartenant à ces minorités. Compte tenu du manque de données, le Comité consultatif renvoie, ici aussi, à ses conclusions au titre de l'article 4 concernant la collecte de données.

200. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à ce que le Fonds albanais de développement soit ouvert aux investissements dans les zones habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales, et à ce que ces financements offrent des possibilités effectives de participer à la vie socio-économique, en mettant particulièrement l'accent sur les femmes et les jeunes appartenant à des minorités nationales et sur leur participation pleine et effective.

201. Le Comité consultatif invite les autorités à mettre en œuvre le Programme en faveur de l'emploi des Roms et des Égyptiens dans tout le pays, à promouvoir l'emploi de ces personnes dans le secteur privé et à prendre des mesures positives pour encourager la participation des personnes appartenant aux minorités rom et égyptienne dans l'administration publique.

Réforme territoriale et administrative (article 16)

202. La réforme des circonscriptions administratives conduite en 2014 a ramené le nombre de municipalités à 61. Dans son dernier avis, le Comité consultatif a décrit cette situation, dans laquelle de petites unités administratives comptant un nombre important de personnes appartenant à des minorités nationales ont été fusionnées avec des unités dans lesquelles la population majoritaire était plus nombreuse, et a regretté l'absence de prise en compte de

l'incidence de cette réforme sur l'accès aux droits des minorités¹³⁶. Comme en 2018, les droits des minorités ne restent que substantiellement accessibles dans trois des 61 municipalités : Pustec, Dropull et Finiq. Dès lors, compte tenu de l'importance accordée aux seuils pour déterminer l'accès aux droits, la question du découpage territorial et administratif est particulièrement pertinente. Il semble également que la recommandation précédemment formulée par le Comité consultatif, qui demandait aux autorités d'examiner l'incidence de la réforme de 2014 sur l'accès aux droits des minorités, n'a pas été mise en œuvre. Un rapport publié en 2021 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux souligne que, depuis 2015, « l'efficacité de l'administration locale et des services publics s'est accrue », ce qui ne rend toutefois pas compte de l'incidence de la réforme sur l'accès aux droits des minorités¹³⁷.

203. La situation juridique n'ayant pas évolué, les représentants des minorités ont maintenu leur position énoncée lors du cycle précédent et ont expliqué comment la réforme les a privés de leurs droits dans certaines municipalités – notamment Himarë et Sarandë, mais aussi ailleurs. Le Comité consultatif note que selon un rapport, l'Albanie enregistre l'un des nombres d'habitants par premier (ou plus bas) niveau administratif les plus élevés dans la région, avec 47 054 habitants (contre une moyenne de l'UE 28 de 5 128 et une moyenne de l'Europe du Sud-Est de 19 253)¹³⁸.

204. Les autorités affirment que le seuil de 20 % qui est appliqué est conforme aux normes européennes généralement acceptées, selon l'avis d'experts. Toutefois, le Comité consultatif est toujours favorable à l'abaissement des seuils lorsqu'ils conditionnent l'accès aux droits des minorités, et considère qu'ils devraient toujours être appliqués avec souplesse et en tenant compte des dispositions spécifiques des articles de la Convention-cadre applicables en la matière (voir articles 10 et 11). En outre, les seuils devraient être régulièrement réexaminés à la lumière des nouvelles données disponibles afin de s'assurer qu'ils ne font pas obstacle à l'exercice des droits des minorités¹³⁹.

205. Le Comité consultatif rappelle qu'il est important que les droits des personnes appartenant à des minorités nationales soient dûment pris en compte au moment de la préparation et de la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale et qu'elle n'entraîne pas d'incidence préjudiciable sur le droit de ces

¹³⁵ Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2, par. 120.

¹³⁶ Quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, par. 157-162.

¹³⁷ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Albanie, Conseil de l'Europe, CG(2021)41-14final, 22 septembre 2021, par. 263.

¹³⁸ Association des municipalités albanaises, Hanns Seidel Stiftung, « [Local Government in Albania Status Report](#) », Tirana, 2019, p. 23.

¹³⁹ Voir Commentaire thématique du Comité consultatif no 3, par. 57.

personnes de participer effectivement aux affaires publiques au niveau local. Si le Comité consultatif reconnaît les améliorations globales dont il est fait état dans la fourniture de services publics depuis la réforme¹⁴⁰, le nombre comparativement élevé d'habitants par premier niveau d'administration locale est néanmoins préoccupant pour ce qui est des répercussions que cette situation pourrait avoir sur les minorités qui sont privées de l'exercice de leurs droits en raison de l'importance de la population de si grandes municipalités. Le Comité consultatif considère qu'un examen reste nécessaire pour évaluer cette incidence éventuelle. Il reste en outre préoccupé par les effets de la réforme de 2014 sur l'accès aux droits des minorités, notamment en raison de son lien avec les seuils établis à 20 % (voir articles 10, 11 et 14 ci-dessus). Sur cette base et compte tenu des échanges avec ses interlocuteurs, le Comité consultatif arrive donc à la même conclusion que lors du cycle précédent¹⁴¹ et regrette d'autant plus cet état de fait, maintenant qu'il est en mesure d'observer le résultat de la réforme de 2014.

206. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à examiner, en consultation avec les représentants des minorités nationales, l'incidence de la réforme administrative et territoriale de 2014 sur l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, et à remédier aux lacunes qui seront constatées.

Relations bilatérales et multilatérales (articles 17 et 18)

207. Aucun nouvel accord bilatéral n'a été signalé par les autorités au cours du cycle de suivi. Des représentants de la société civile ont informé le Comité consultatif qu'une coopération avait été mise en place entre des personnes, des organisations et des autorités albanaises et grecques en faveur de l'enseignement du grec. Toutefois, les autorités albanaises ne devraient pas considérer cette coopération comme une raison de ne pas prendre d'autres mesures concrètes pour garantir les droits à l'éducation (voir article 14). Cette coopération a permis de réduire le risque d'apatridie pour les personnes appartenant à la minorité rom, en faisant en sorte que les certificats de naissance délivrés en Grèce soient acceptés en Albanie (voir article 4), ce qui constitue une évolution satisfaisante.

208. Le Comité consultatif souligne que la coopération transfrontalière peut favoriser la tolérance et la prospérité, renforcer les relations interétatiques et encourager le dialogue sur les questions relatives aux minorités¹⁴². En outre, les accords bilatéraux peuvent donner aux États des moyens d'échanger des informations et de faire part de leurs préoccupations, de défendre des intérêts et des idées ainsi que de soutenir davantage les minorités en s'appuyant sur des relations amicales et une confiance mutuelle.

209. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à continuer de travailler de façon bilatérale et multilatérale sur des questions relatives à la protection des minorités nationales, 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.

¹⁴⁰ Voir le rapport susmentionné du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 2021.

¹⁴¹ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Albanie, article 16.

¹⁴² Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations, recommandation 16.

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties à la Convention-cadre pour donner effet aux principes qui y sont énoncés.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1er février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible en albanais, en bosnien, en bulgare, en grec, en macédonien, en monténégrin, en romani et en serbe, entre autres langues.

Cet Avis présente l'évaluation réalisée par le Comité consultatif après sa cinquième visite en Albanie.

www.coe.int/minorities

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent.

Il comprend 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE