



# CINQUIEME AVIS SUR LE Kosovo\*

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

Adopté le 16 février 2023

\*Toute référence au Kosovo dans le présent texte, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2022)2

Publié le 26 mai 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](http://www.coe.int/minorities)

## TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ DES CONSTATS .....	4
RECOMMANDATIONS .....	6
Recommandations pour action immédiate .....	6
Autres recommandations .....	6
Suivi des recommandations .....	7
PROCÉDURE DE SUIVI .....	8
Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif .....	8
Élaboration et adoption du cinquième Avis .....	8
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE .....	9
Champ d'application (article 3) .....	9
Recensement de la population (article 3) .....	9
Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4) .....	10
Promotion d'une égalité effective pour les Roms, les Ashkali et les Égyptiens (article 4) .....	12
Accès à la justice (article 4) .....	13
Préservation et développement des cultures des minorités (article 5) .....	14
Compréhension interculturelle et justice transitionnelle (article 6) .....	15
Protection contre l'hostilité ou la violence (article 6) .....	17
Mariages précoces et protection des Roms, des Ashkali et des Égyptiens contre la violence (article 6) .....	18
Médias en langues minoritaires (article 9) .....	20
Usage des langues minoritaires dans la sphère publique (article 10) .....	21
Usage des langues minoritaires devant les tribunaux (article 10) .....	23
Usage des langues minoritaires pour les indications topographiques (article 11) .....	23
Accès à l'éducation en serbe (article 12) .....	24
Accès des communautés rom, ashkali et égyptienne à l'éducation (article 12) .....	26
Enseignement, supports pédagogiques et formation des enseignants dans les langues minoritaires (article 14) .....	27
Représentation au sein des organes élus et de la fonction publique (article 15) .....	28
Participation des Roms, des Ashkali et des Égyptiens à la vie socio-économique (article 15) .....	30
Durabilité du retour (article 16) .....	31
Coopération régionale (articles 17 et 18) .....	32

## RÉSUMÉ DES CONSTATS

1. Le Kosovo\* dispose d'un cadre juridique et politique solide pour la protection des personnes appartenant à des minorités nationales. Celui-ci a été perfectionné au cours de la période de suivi. Parmi les progrès accomplis figurent l'adoption d'un cadre réglementaire pour le retour des personnes déplacées, l'établissement de nouvelles politiques et d'un financement plus important en faveur de la protection des cultures des minorités, la mise en place de mesures d'unification du système judiciaire et la création d'un programme plurilingue d'études balkaniques à l'université de Prishtinë/Priština.

2. Un climat de respect et de compréhension mutuels règne entre la majorité et la plupart des communautés non majoritaires. Les personnes appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne sont confrontées à l'antitsiganisme, mais les autorités prennent des mesures pour lutter contre cette forme spécifique de racisme. Les cas de violence interethnique sont rares. Les incidents en matière de sécurité touchant des personnes appartenant à des communautés minoritaires sont traités efficacement par la police du Kosovo. Toutefois, les relations entre les communautés albanaise et serbe du Kosovo\* restent extrêmement fragiles. Les Serbes du Kosovo\* éprouvent un fort sentiment d'aliénation et de frustration, ce qui se traduit également par des tensions qui ont éclaté à plusieurs reprises au cours de la période de suivi. La crise la plus récente, fin 2022, a donné lieu à une augmentation des problèmes de sécurité, la mise en place de barrages routiers aux points de passage avec la Serbie et une démission massive des Serbes du Kosovo\* des fonctions qu'ils occupaient dans les institutions publiques. La fracture interethnique et linguistique tend à se perpétuer par le biais de systèmes scolaires et d'espaces médiatiques séparés.

3. Aucun progrès ou presque n'a été réalisé en ce qui concerne les principales questions litigieuses touchant les personnes appartenant à la communauté serbe du Kosovo\*. La non-application d'une décision de la Cour constitutionnelle concernant les droits de propriété du monastère orthodoxe serbe de Visoki Dečani, la non-reconnaissance des certificats de fin d'études des établissements suivant le programme d'études serbe, les progrès limités en matière de liberté de circulation et l'échec de la création d'une association ou communauté de communes à majorité serbe du Kosovo\* restent d'énormes pierres d'achoppement pour la mise en œuvre effective des droits des minorités. L'invocation par les autorités du principe de réciprocité dans ce contexte est contraire à l'esprit de la Convention-cadre, qui fait partie de l'ordre juridique du Kosovo\* et doit être mise en œuvre indépendamment des considérations bilatérales.

4. Le Comité consultatif observe que le soutien d'une valeur inestimable apporté par la communauté internationale concernant des aspects importants de la protection des minorités a conduit à un certain manque de sens des responsabilités de la part des autorités. Quasiment toutes les initiatives favorisant les contacts interculturels entre les Albanais du Kosovo\* et les Serbes du Kosovo\* dans le domaine de l'éducation, par exemple, sont lancées et financées par des donateurs internationaux, et d'autres secteurs de la protection des droits des minorités

dépendent aussi largement du soutien extérieur. L'existence de systèmes parallèles d'éducation et de santé et d'autres structures administratives sous l'autorité de la Serbie empêche en outre les autorités d'assumer la responsabilité de leur société dans son ensemble. La protection des droits des minorités est une responsabilité essentielle des autorités et devrait être reconnue comme telle.

### Roms, Ashkali et Égyptiens

5. « La Stratégie et le Plan d'action pour l'intégration des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2017-2021 » a constitué une base solide pour l'adoption d'un large éventail de mesures au cours de la période de suivi. Malheureusement, son impact n'a pas été correctement évalué. Lorsque des données sont disponibles, comme dans le domaine de l'éducation, il apparaît manifeste que peu de progrès ont été réalisés, notamment en raison de la pandémie de covid-19. La mise en œuvre complète de la nouvelle « Stratégie pour la promotion des droits des communautés rom et ashkali », qui a été adoptée en juillet 2022 à l'issue d'un processus inclusif, est d'une importance capitale.

### Justice transitionnelle

6. Les différentes initiatives de justice transitionnelle lancées au cours de la période de suivi n'ont pas encore abouti à un processus faisant l'objet d'un large consensus. Les représentants de la communauté serbe du Kosovo\* estiment que l'approche du gouvernement actuel n'est pas suffisamment inclusive. Une approche davantage axée sur les victimes des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité perpétrés sur le territoire avant, pendant et après la guerre et un respect des pertes et des souffrances de toutes les parties concernées par la guerre sont nécessaires pour progresser vers la réconciliation.

### Droits linguistiques

7. La mise en œuvre de la généreuse législation sur les questions linguistiques est encore insuffisante, ce qui a également posé des problèmes pendant la pandémie de covid-19. Si les recommandations techniques formulées par le commissaire aux langues sont généralement mises en œuvre, il semble qu'il y ait un manque de volonté politique pour appliquer pleinement le bilinguisme fondé sur l'albanais et le serbe dans tous les contextes officiels. Des ressources supplémentaires sont nécessaires aux niveaux central et local pour garantir l'efficacité et la qualité des traductions.

### Éducation

8. Le maintien d'un système scolaire parallèle administré par la Serbie et l'absence d'un programme scolaire en serbe dans le système éducatif du Kosovo\* sont très problématiques non seulement pour l'intégration de toutes les communautés dans l'ensemble de la société, mais aussi pour les perspectives d'emploi des enfants appartenant à la communauté serbe du Kosovo\*, ainsi que de leurs camarades appartenant aux communautés gorani, rom, bosniaque du Kosovo\*, croate du Kosovo\* et monténégrine du Kosovo\* qui fréquentent ces établissements.

L'adaptation des manuels en bosnien et en turc au nouveau programme scolaire de 2018 a pris plusieurs années et n'est toujours pas achevée. La qualité de l'enseignement de l'albanais dispensé aux élèves dont l'instruction est assurée en bosnien ou en turc est insuffisante.

## RECOMMANDATIONS

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

10. 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

11. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que les messages qu'elles communiquent et les mesures qu'elles prennent pour favoriser l'inclusion dans la société répondent explicitement aux préoccupations des personnes appartenant à la communauté serbe du Kosovo\*. Afin de jeter les bases d'une compréhension interethnique et d'une intégration de toutes les communautés dans l'ensemble de la société, les autorités sont exhortées à engager un processus de vérité et de réconciliation global, inclusif, axé sur les victimes et sensible au genre.

12. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mettre au point en priorité un programme scolaire en serbe pour le Kosovo\*, en coopération avec les représentants des communautés concernées. Tant que la situation concernant le système éducatif parallèle administré par la Serbie n'aura pas été résolue, il est nécessaire que les diplômes délivrés par ces établissements et par l'université de Mitrovica/Mitrovicë Nord soient reconnus.

13. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la loi relative à l'usage des langues. Il s'agit en particulier de renforcer les capacités de traduction de l'administration, de recruter et de former du personnel bilingue et multilingue et de fournir des ressources et des conseils aux communes pour augmenter leurs performances à cet égard. Il est nécessaire d'apporter un plus grand soutien politique à l'institution du commissaire aux langues.

### Autres recommandations<sup>1</sup>

14. Le Comité consultatif appelle les autorités à préparer et à effectuer le recensement de la population en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales, notamment avec les personnes appartenant à la communauté serbe du Kosovo\*, et en veillant en particulier à renforcer leur confiance dans ce processus et ses résultats. Le questionnaire du recensement doit permettre à tous les répondants d'indiquer des appartenances ethniques multiples, indépendamment de leur situation personnelle.

15. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer encore davantage l'efficacité du cadre juridique et institutionnel en matière de non-discrimination en veillant à ce que le médiateur dispose de ressources suffisantes, qu'il soit connu des personnes appartenant à des minorités nationales et que celles-ci lui fassent confiance, en

particulier pour ce qui est des personnes appartenant à la communauté serbe du Kosovo\*, en mettant dûment en œuvre les recommandations formulées par l'institution et en envisageant de lui donner des attributions supplémentaires en matière de traitement du contentieux, qui s'appliqueraient aussi aux cas particuliers.

16. Le Comité consultatif appelle les autorités à exécuter l'arrêt de la Cour constitutionnelle concernant les droits de propriété du monastère de Visoki Dečani et à prendre dûment en considération les aspects relatifs à la protection du patrimoine culturel dans la planification de tout projet de construction d'une route à proximité du monastère.

17. Le Comité consultatif appelle les autorités à s'assurer que les infractions motivées par la haine et les autres formes d'hostilité ou de violence visant des personnes appartenant à des minorités nationales soient rapidement identifiées et enregistrées, qu'elles fassent l'objet d'une enquête effective et que les responsables soient tenus de rendre compte de leurs actes.

18. Le Comité consultatif appelle les autorités à élaborer des politiques et des mesures globales pour prévenir les mariages précoces et lutter contre la violence domestique et la violence sexuelle, ainsi qu'à soutenir les efforts de sensibilisation entrepris auprès des parents, dans les écoles et au sein des communautés. Les autorités devraient former les agents des services sociaux et de protection de l'enfance et des services répressifs pour veiller à ce qu'ils réagissent de façon adéquate aux signalements émanant de personnes appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne, sans aucun préjugé et en étant sensible au genre. Ces politiques devraient être élaborées en étroite coopération avec les personnes appartenant aux communautés concernées, adopter une approche fondée sur des éléments probants et s'attaquer aux facteurs sociaux et économiques sous-jacents de ces problèmes.

19. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la loi relative à l'usage des langues devant les tribunaux, notamment en recrutant et en formant des traducteurs et des interprètes qualifiés et en garantissant des ressources budgétaires suffisantes pour soutenir la mise en œuvre du système de certification des interprètes et des traducteurs judiciaires.

20. Le Comité consultatif appelle les autorités centrales et municipales à redoubler d'efforts pour améliorer l'accès des enfants roms, ashkali et égyptiens à l'éducation et, en particulier, à combler les lacunes au niveau préscolaire et au deuxième cycle du secondaire, ainsi qu'à institutionnaliser un soutien public suffisant en faveur des centres d'apprentissage.

21. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que des supports pédagogiques de qualité en bosnien et en turc soient disponibles en quantité suffisante pour toutes les matières pertinentes, y compris les matières spécifiques aux communautés, et pour l'enseignement de l'albanais en tant que deuxième langue.

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

22. Le Comité consultatif appelle les autorités à apporter tout le soutien nécessaire au cursus d'études balkaniques nouvellement créé à l'université de Prishtinë/Priština, notamment en ce qui concerne les obstacles liés aux diplômes scolaires et universitaires délivrés par des établissements d'enseignement administrés par la Serbie.

23. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier leurs efforts pour renforcer l'inclusion socio-économique des personnes appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne et la fourniture de soins de santé qui leur est proposée, dans le cadre d'initiatives plus larges visant à mettre en place un système de protection sociale durable et

à réduire progressivement la dépendance à l'égard du financement international dans ces domaines.

#### Suivi des recommandations

24. 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 reste 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**

25. Le quatrième Avis du comité consultatif sur le Kosovo\* a été traduit en albanais et en serbe et communiqué aux institutions compétentes au sein des autorités centrales. Le Bureau de la bonne gouvernance, qui dépend du cabinet du Premier ministre, est chargé de coordonner les activités d'un comité interministériel sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre du processus de suivi. Il s'agit d'une pratique prometteuse qu'il convient de préserver et de développer, car, lorsqu'elle produit l'effet escompté, elle favorise l'adhésion par les autorités du Kosovo\* à la mise en œuvre de la Convention-cadre.

**Élaboration et adoption du cinquième Avis**

26. Ce cinquième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après « la Convention-cadre ») par le Kosovo\* a été adopté conformément à l'Accord entre la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et le Conseil de l'Europe sur les modalités techniques relatives à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, signé le 23 août 2004 (ci-après « l'Accord »).

27. Les constats formulés dans le présent Avis reposent sur les informations figurant dans le cinquième rapport d'évaluation des droits des communautés élaboré par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et présenté par la MINUK le 15 septembre 2021 conformément à l'Accord, ainsi que sur d'autres informations écrites obtenues par le Comité consultatif auprès de sources officielles et non gouvernementales. Les constats s'appuient en outre sur des informations

communiquées au Comité consultatif lors de la visite qu'il a effectuée du 4 au 8 avril 2022 à Prishtinë/Priština, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Dragas/Dragaš et Lubovishtë/Ljubovište (commune de Dragas/Dragaš), Prizren, Deçan/Dečane, Goraždevac/Gorazhdec et Pejë/Peć (commune de Pejë/Peć) et Mitrovica/Mitrovicë Nord. Le Comité consultatif se félicite de son étroite coopération avec la MINUK et la Mission de l'OSCE lors de la préparation de sa visite. Il remercie les autorités de leur excellente coopération ainsi que les personnes rencontrées pendant sa visite de leurs contributions précieuses. Le projet d'avis, tel qu'approuvé par le Comité consultatif le 6 octobre 2022, a été transmis le 7 octobre 2022 à la MINUK pour observations, conformément à la Règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif se félicite des observations reçues le 7 décembre 2022.

\* \* \*

28. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas traités dans la partie de l'Avis qui suit. 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 du Kosovo\*. 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.

## CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

**Champ d'application (article 3)**

29. Le respect des normes énoncées dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est inscrit dans la Constitution du Kosovo\*<sup>2</sup>. Le champ d'application de la Convention-cadre continue de couvrir toutes les communautés<sup>3</sup> présentes sur le territoire. En vertu de la modification apportée en 2011 à la loi relative à la protection et à la promotion des droits des communautés et de leurs membres, il s'agit des « communautés serbe, turque, bosnienne<sup>4</sup>, rom, ashkali, égyptienne, gorani, monténégrine et croate, ainsi que d'autres communautés »<sup>5</sup>. Le Comité consultatif n'a pas connaissance de l'existence de demandes visant à bénéficier de la protection de la Convention-cadre qui émaneraient d'une autre communauté que celles qui sont citées.

30. Le Comité consultatif encourage les autorités à conserver leur approche inclusive et ouverte du champ d'application personnel de la Convention-cadre et à maintenir un dialogue constructif avec les représentants de toutes les communautés.

**Recensement de la population (article 3)**

31. Le recensement de la population initialement prévu en 2021 a été reporté en raison de la pandémie de covid-19. En juillet 2022, une loi relative au recensement de la population et des logements a été adoptée<sup>6</sup>. L'article 4 de cette loi dispose que les personnes répondant au questionnaire de recensement ont le droit d'indiquer plus d'une appartenance ethnique « en cas de naturalisation ou de parents ayant des appartenances ethniques différentes » et la liberté de ne pas déclarer leur appartenance ethnique. Cet article prévoit également la participation de représentants des minorités nationales aux travaux de la commission centrale et des commissions municipales de recensement.

32. En septembre 2022, les autorités ont annoncé que le recensement aurait lieu en septembre et octobre 2023. En novembre 2022, l'Assemblée a approuvé la composition de

la commission de recensement et, en décembre 2022, l'Agence des statistiques a tenu une première réunion consultative avec des représentants locaux au sujet des préparatifs du recensement<sup>7</sup>.

33. Le dernier recensement réalisé en 2011 a été boycotté dans une large mesure par les Serbes (K)<sup>8</sup>. Au cours de la visite de suivi effectuée en avril 2022, les interlocuteurs ont exprimé leur préoccupation quant au risque que les Serbes (K) vivant dans les communes du nord s'abstiennent d'une nouvelle fois de participer au recensement<sup>9</sup>. Les interlocuteurs serbes (K) du sud ont indiqué au Comité consultatif qu'ils voyaient un intérêt à participer au recensement.

34. 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 et à affirmer leur identité et pour évaluer leurs divers besoins. Il salue donc l'adoption de la loi sur le recensement et le choix de la date du recensement, fixée à l'automne 2023. Le Comité consultatif se félicite en outre que la loi mentionne la possibilité d'indiquer plus d'une appartenance ethnique<sup>10</sup>. Conformément au principe de libre identification, cette possibilité devrait être ouverte à tous les répondants et n'a pas besoin d'être justifiée par le fait que les parents ont des appartenances ethniques différentes.

35. Le Comité consultatif insiste sur l'importance de la participation effective des personnes appartenant à des communautés minoritaires à toutes les étapes de la préparation et de la conduite du recensement. Il est capital que tous les habitants, y compris les Serbes (K) du nord et d'autres régions du Kosovo\*, aient confiance en ce processus et comprennent à quel point il est important de permettre la collecte de données exactes grâce à leur participation au recensement.

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 58 de la Constitution, « La République du Kosovo promeut un esprit de tolérance et de dialogue et soutient la réconciliation entre les communautés et le respect des normes énoncées dans la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. »

<sup>3</sup> Dans le présent avis, les termes « personnes appartenant aux minorités nationales » et « personnes appartenant aux communautés » sont utilisés de manière interchangeable.

<sup>4</sup> En vertu du principe de libre identification, le présent Avis fait référence à la communauté bosniaque.

<sup>5</sup> La [loi n° 04/L-020](#) du 21 décembre 2011 modifiant et complétant la [loi n° 03/L-047](#) relative à la protection et à la promotion des droits des communautés et de leurs membres définit les communautés comme « des groupes nationaux, ethniques, culturels, linguistiques ou religieux traditionnellement présents en République du Kosovo qui ne sont pas majoritaires ». En outre, la loi prévoit les mêmes droits pour les membres de la population majoritaire en République du Kosovo\*, à savoir les Albanais (K), s'ils sont minoritaires dans une commune donnée.

<sup>6</sup> [Loi n° 08/L-114](#) relative au recensement de la population et des logements.

<sup>7</sup> Voir les informations sur le [décret gouvernemental du 30 septembre 2022](#) et la [réunion consultative](#) sur le site web de l'Agence des statistiques du Kosovo (7 décembre 2022).

<sup>8</sup> Le présent Avis emploie la mention « du Kosovo\* » ou « (K) » après chaque communauté, à l'exception des communautés rom, ashkali, égyptienne et gorani, pour les différencier des ressortissants des pays voisins du Kosovo\*.

<sup>9</sup> Le recensement de 2011 a été boycotté par les communes à majorité serbe (K) dans le Nord et par un nombre considérable de Serbes (K) dans le Sud. Voir le quatrième Avis du Comité consultatif sur le Kosovo\*, adopté le 8 mars 2017, par. 15 et 16.

<sup>10</sup> Voir aussi Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2015), *Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020*, par. 708 et 725.

36. Le Comité consultatif rappelle que les personnes appartenant à des minorités nationales doivent être informées de l'importance attachée au recensement et que les États parties devraient « 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 nationales, et à associer les personnes appartenant à des minorités nationales à l'organisation et à la mise en œuvre de ces processus, notamment dans les régions où des minorités nationales sont présentes en nombre substantiel »<sup>11</sup>. Dans cette perspective, il est essentiel que la procédure de recensement soit inclusive et crédible, de l'élaboration du questionnaire à la publication des résultats dans les meilleurs délais.

37. Le Comité consultatif appelle les autorités à préparer et à effectuer le recensement de la population en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales, notamment avec les personnes appartenant à la communauté serbe du Kosovo\*, et en veillant en particulier à renforcer leur confiance dans ce processus et ses résultats. Le questionnaire du recensement doit permettre à tous les répondants d'indiquer des appartenances ethniques multiples, indépendamment de leur situation personnelle.

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

38. Le cadre juridique et institutionnel du Kosovo\* en matière de non-discrimination repose toujours sur la loi n° 05/L-021 relative à la protection contre la discrimination et sur la loi n° 05/L-019 relative au médiateur, toutes deux adoptées en 2015<sup>12</sup>. Un règlement pris en 2017 par le gouvernement définit les compétences des institutions concernées aux niveaux national et municipal dans le domaine de la non-discrimination<sup>13</sup>.

39. La loi relative à la protection contre la discrimination établit un cadre général visant à prévenir et combattre la discrimination au motif de « la nationalité ou fondée sur l'appartenance communautaire, l'origine sociale, la race, l'appartenance ethnique, la couleur de peau, [...] la langue, la citoyenneté, la religion et les convictions religieuses »<sup>14</sup>. Elle s'applique aux secteurs public et privé, prévoit un renversement de la charge de la preuve et définit et interdit la discrimination directe et indirecte, l'incitation à la discrimination, le harcèlement, la victimisation, la ségrégation ainsi que la discrimination multiple.

40. L'Institution du médiateur assure à la fois un rôle d'institution nationale des droits humains et d'organisme de promotion de l'égalité. Elle peut traiter des recours individuels, engager des actions en justice dans des affaires de discrimination visant des groupes de personnes, agir en tant qu'*amicus curiae* devant les tribunaux et faire des signalements de sa propre initiative. Elle mène une action de sensibilisation et formule des décisions et des recommandations. Le médiateur ne peut toutefois pas prononcer de sanctions. L'institution dispose de huit bureaux régionaux, notamment dans les communes à majorité serbe de Mitrovica/Mitrovicë Nord et de Gračanica/Gračanicë. Son budget n'a pas augmenté depuis plusieurs années, ce qui est problématique compte tenu de l'étendue de son mandat.

41. En 2021, l'Institution du médiateur a recueilli 151 recours déposés par des personnes appartenant à des minorités nationales, ce qui représente 9 % de l'ensemble des recours enregistrés et une baisse par rapport aux années précédentes<sup>15</sup>. Ces recours portaient notamment sur le droit au retour et à la sécurité, l'usage excessif de la force par la police, l'accès aux documents personnels, les droits de propriété, l'éducation, l'utilisation des langues, la représentation équitable dans l'administration publique et la situation particulière des communautés rom, ashkali et égyptienne. Plusieurs enquêtes concernant les minorités nationales ont été ouvertes d'office au cours de la période de référence, par exemple en raison de préoccupations quant à la sécurité de la communauté croate (K) à Janjevë/Janjevo<sup>16</sup>. Le médiateur a également étudié les répercussions de la pandémie de covid-19 sur les personnes appartenant à des minorités nationales (voir les articles 10 et 15)<sup>17</sup>.

42. L'un des obstacles qui limitent l'efficacité des actions du médiateur reste le faible niveau de mise en œuvre des recommandations qu'il adresse aux institutions gouvernementales, même si l'on constate une amélioration. En 2016, 16 % seulement des recommandations adressées aux autorités centrales étaient effectivement mises en œuvre. Ce taux a considérablement augmenté ces dernières années, notamment en raison de la prise en compte de cet aspect parmi les indicateurs conditionnant l'aide de préadhésion versée par l'Union européenne pour soutenir la réforme de l'administration publique. En 2021, le taux de mise en œuvre était de 55 %, ce qui signifie toutefois que près de la moitié des recommandations du médiateur n'ont pas été mises en œuvre<sup>18</sup>.

<sup>11</sup> [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. 17.

<sup>12</sup> [Loi n° 05/L-021](#) relative à la protection contre la discrimination et [Loi n° 05/L-019](#) relative au médiateur.

<sup>13</sup> Règlement n° 03/2017 adopté par le décret n° 02/140 lors du 140<sup>e</sup> conseil des ministres.

<sup>14</sup> [Loi n° 05/L-021](#) relative à la protection contre la discrimination, article 1.

<sup>15</sup> Ces recours concernaient 54 Serbes (K), 26 Turcs (K), 11 Gorani, 18 Ashkali, 11 Roms, 14 Égyptiens, 15 Bosniaques (K) et 2 personnes appartenant à une autre communauté. Dans son rapport annuel, le médiateur impute cette diminution à la pandémie de covid-19. Institution du médiateur (2022), Rapport annuel 2021, p. 74 et 213.

<sup>16</sup> Institution du médiateur (2020), Rapport annuel 2019, p. 83.

<sup>17</sup> Institution du médiateur (2022), Rapport annuel 2021.

<sup>18</sup> Selon le rapport annuel du médiateur établi pour l'année 2021 (publié en 2022, p. 29), le taux de mise en œuvre pour 2021 a augmenté, pour atteindre 55 %. Selon le « Rapport annuel sur la protection contre la discrimination » établi par le Bureau de la bonne gouvernance

43. D'après une étude réalisée en 2020 par le Conseil de l'Europe, 57 % des personnes interrogées connaissent l'existence du médiateur et plus de la moitié d'entre elles seraient « plutôt » ou « tout à fait » disposées à signaler des cas de discrimination à cette institution. Cependant, alors que près d'un tiers des Albanais (K) ont connaissance de la loi relative à la protection contre la discrimination, ce n'est le cas que de 3 % des Serbes (K) et de 15 % des personnes interrogées appartenant à d'autres minorités<sup>19</sup>. Ces chiffres correspondent aux informations recueillies par le Comité consultatif auprès de ses interlocuteurs en ce qui concerne le faible niveau de sensibilisation des personnes appartenant à des minorités nationales, et en particulier des Serbes (K), à leur droit d'être protégées contre la discrimination et aux voies de recours dont elles disposent. Bien que, en général, l'un des cinq adjoints du médiateur soit serbe (K), certains interlocuteurs ont déclaré craindre que les membres de la communauté serbe (K) ne fassent pas pleinement confiance à l'institution.

44. En ce qui concerne l'ampleur du phénomène de discrimination, une proportion à peu près équivalente d'Albanais (K) et de Serbes (K) (20 % et 18 % respectivement) estime que la discrimination est présente dans une large mesure au Kosovo\*. Cependant, la plupart des Serbes (K) (71 %) pensent que la discrimination est principalement fondée sur l'appartenance ethnique ou sur la nationalité, mais ce sentiment est très peu partagé par les Albanais (K) (16 % seulement)<sup>20</sup>.

45. En juin 2022, une « Plateforme nationale de protection contre la discrimination » a été créée en ligne. Développée en coopération avec le Bureau de la bonne gouvernance et des donateurs internationaux, elle existe également sous la forme d'une application pour smartphone et s'adresse principalement aux Roms, aux Ashkali et aux Égyptiens<sup>21</sup>. Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'au cours de son premier mois de fonctionnement, la plateforme a permis de recueillir des données sur les cas de refus de prestation de services commerciaux, de discrimination dans l'éducation, de violence physique et de discours de haine, ainsi que de discrimination dans la prestation de services de santé. Selon les autorités, les cas signalés seront examinés par des professionnels et renvoyés vers des institutions compétentes.

46. Soulignant l'importance d'un système fonctionnel protégeant les personnes appartenant à des minorités nationales contre la discrimination, le Comité consultatif salue le cadre juridique et institutionnel complet mis en place par les autorités ainsi que les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées par le médiateur. Il espère que le caractère incitatif de l'aide de préadhésion de l'UE offrira une base d'amélioration durable à cet égard. Le fait de renforcer le mandat du médiateur, par exemple en lui donnant la possibilité de prononcer des

sanctions, pourrait contribuer à accroître le respect porté à cette institution et à ses recommandations.

47. Le Comité consultatif est toutefois préoccupé par les disparités qui existent entre les Albanais (K) et les membres d'autres minorités, en particulier les Serbes (K), pour ce qui est de leur connaissance et de leur perception de la discrimination et des voies de recours disponibles. Il considère que l'action de proximité menée par le médiateur auprès des membres de ces communautés est capitale pour veiller à ce que le cadre juridique ambitieux en matière de non-discrimination atteigne effectivement son objectif de garantir l'égalité, indépendamment de la langue ou de l'appartenance ethnique. Le Comité consultatif voit un haut potentiel dans les capacités du médiateur à toucher les membres des communautés, notamment grâce à sa forte présence régionale. Celle-ci doit toutefois être utilisée de façon plus active pour mieux faire connaître l'institution et accroître la confiance que la population lui accorde, notamment parmi les Serbes (K).

48. Le Comité consultatif accueille favorablement le fait que la « Plateforme pour la protection des communautés rom, ashkali et égyptienne contre la discrimination » ait pour objectif l'abaissement du seuil d'accès à l'aide et à la protection contre la discrimination, en particulier grâce à des applications pratiques et faciles d'utilisation. En outre, l'examen des cas de discrimination par des professionnels et le renvoi de ces affaires vers des institutions compétentes constitueraient des initiatives prometteuses pour garantir une amélioration concrète de la protection contre la discrimination. Toutefois, le Comité consultatif considère que pour être à la hauteur des attentes de la plateforme, les signalements doivent faire l'objet d'un suivi attentif et, le cas échéant, un organe indépendant tel que l'Institution du médiateur devrait intervenir dans le traitement des recours ainsi formés. De façon générale, le Comité consultatif est préoccupé par le fait que les actions menées dans le domaine de la non-discrimination dépendent fortement de financements octroyés par des donateurs internationaux, alors qu'il s'agit d'une responsabilité fondamentale de l'État.

49. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer encore davantage l'efficacité du cadre juridique et institutionnel en matière de non-discrimination en veillant à ce que le médiateur dispose de ressources suffisantes, qu'il soit connu des personnes appartenant à des minorités nationales et que celles-ci lui fassent confiance, en particulier pour ce qui est des personnes appartenant à la communauté serbe du Kosovo\*, en mettant dûment en œuvre les recommandations formulées par l'institution et en envisageant de lui donner des attributions supplémentaires en matière de traitement du contentieux, qui s'appliqueraient aussi aux cas particuliers.

pour l'année 2021 (publié en 2022, p. 16), dont le calcul tient également compte des réponses positives exprimant une intention de mettre en œuvre la recommandation concernée, ce taux s'élève à 75 %.

<sup>19</sup> Conseil de l'Europe (2020), « Étude sur la promotion de la diversité et de l'égalité au Kosovo\* », réalisée dans le cadre du projet conjoint UE/CdE « Promotion de la diversité et de l'égalité dans les Balkans occidentaux ».

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Voir le site web de la plateforme : <https://raportodiskriminimin.org/>.

## Promotion d'une égalité effective pour les Roms, les Ashkali et les Égyptiens (article 4)

50. « La Stratégie et le Plan d'action pour l'intégration des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2017-2021 » était le principal document d'orientation visant à promouvoir l'égalité et l'inclusion des Roms et des Ashkali au Kosovo\* au cours de la période de référence<sup>22</sup>. Ses quatre grands axes étaient l'éducation, l'emploi et la protection sociale, la santé et le logement. La stratégie prévoyait un mécanisme de mise en œuvre s'appuyant sur des groupes de travail pour chacun des quatre objectifs et sur des comités d'action municipaux mis en place dans chaque commune et chargés d'élaborer des stratégies locales. La coordination de ces actions était assurée par le Bureau de la bonne gouvernance. Le budget global était fixé à 8,7 millions €, dont 64 % devaient provenir de fonds versés par des donateurs. Toutefois, une part considérable du budget pris en charge par l'État correspondait aux dépenses de protection sociale liées aux allocations accordées au titre des dispositifs généraux d'assistance sociale. Les Égyptiens ont choisi de ne pas être pris en compte dans la stratégie, mais ont été visés par les plans d'action locaux.

51. Des indicateurs quantitatifs ont été définis pour chaque objectif, mais l'on ne disposait de données de référence que pour certains d'entre eux. Sur la base de ces indicateurs, des rapports annuels et une évaluation à mi-parcours ont été réalisés. Ces travaux portent principalement sur les résultats obtenus et fournissent des listes détaillées des activités menées, mais contiennent peu d'informations sur les effets réels des mesures prises, notamment en raison du manque de données de référence et d'informations à jour. Aucune évaluation finale de la mise en œuvre de la stratégie n'a été rendue publique. De la même manière, les retombées des plans d'action locaux n'ont pas fait l'objet d'une évaluation détaillée.

52. Les représentants des organisations non gouvernementales travaillant sur les questions liées aux Roms, aux Ashkali et aux Égyptiens ont exprimé leur mécontentement quant au niveau de mise en œuvre de la stratégie. Ils estiment en effet que les quelques progrès réalisés dans le domaine de l'éducation au cours des années précédentes ont été anéantis par les conséquences de la pandémie de covid-19 (voir article 12). La situation en ce qui concerne l'emploi, le logement et surtout la santé ne s'est guère améliorée et s'est même détériorée en raison de la pandémie de covid-19.

53. Un nouveau document intitulé « Stratégie et Plan d'action pour la promotion des droits des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2022 – 2026 » a été adopté en juillet 2022. Il a fait l'objet d'un vaste processus de consultation des représentants des communautés et, à cette fin, a également été traduit en langue romani. Conformément au cadre de l'UE sur l'intégration des Roms, la stratégie fixe des objectifs dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la protection sociale, de la santé, du logement et de la lutte contre la discrimination. Le

plan d'action associé à la stratégie définit des indicateurs cibles et attribue des responsabilités institutionnelles et un budget à toutes les actions. En raison de l'insuffisance des données disponibles, il manque de nouveaux indicateurs de référence pour de nombreux objectifs spécifiques. Le budget global prévu pour la mise en œuvre de la stratégie est d'environ 23 millions € pour les trois années de sa durée, dont 10 % sont pris en charge par des donateurs extérieurs. Il s'agit, du moins sur le papier, d'une augmentation considérable du financement de la stratégie au niveau national, à la fois en termes absolus et relatifs. Comme c'était le cas dans la stratégie précédente, les prestations versées au titre de l'aide sociale, le financement des services de santé et les autres dépenses engagées en faveur de la population en général sont inclus dans le budget.

54. La stratégie définit en outre des procédures de coordination à la fois au sein des services de l'État et entre l'État et les communes, ces dernières étant censées élaborer des plans d'action locaux en se fondant sur la stratégie. La communauté égyptienne a une nouvelle fois choisi de ne pas être incluse dans la stratégie.

55. Le Comité consultatif rappelle que l'article 4, paragraphe 2, de la Convention-cadre dispose que la promotion de l'égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité peut exiger l'adoption de mesures adéquates qui tiennent compte des conditions spécifiques des personnes concernées. Il salue donc le fait que, après un long processus d'élaboration et de consultation, une nouvelle stratégie ait finalement été adoptée en juillet 2022. Ce développement est d'autant plus important que ces actions sont dans une large mesure soutenues financièrement par des donateurs internationaux, dont les fonds sont mieux acheminés grâce à un cadre cohérent fondé sur les priorités définies par les parties prenantes au niveau national.

56. Le Comité consultatif considère que l'existence d'un plan d'action, d'indicateurs cibles et, au moins dans une certaine mesure, d'indicateurs de référence peut renforcer l'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie et du suivi dont elle fera l'objet. Il félicite en outre les autorités pour le processus inclusif qu'elles ont engagé dans l'élaboration de la stratégie 2022 – 2026 et espère que la mise en œuvre de cette dernière au cours des prochaines années se fera dans le même esprit.

57. Le Comité consultatif encourage les autorités, à tous les niveaux, à mettre en œuvre le document « Stratégie et Plan d'action pour l'intégration des communautés rom et ashkali 2022 – 2026 » et à en assurer un suivi et une évaluation régulière, avec la participation effective des représentants des minorités concernées. Les autorités devraient en outre maintenir un dialogue avec les représentants de la communauté égyptienne pour répondre aux besoins spécifiques de cette minorité.

<sup>22</sup> La stratégie 2017-2021 ainsi que les rapports annuels et l'évaluation à mi-parcours sont disponibles sur [www.rcc.int/romaintegration2020/participants/3/kosovo](http://www.rcc.int/romaintegration2020/participants/3/kosovo).

#### Accès à la justice (article 4)

58. Les autorités ont pris une série de mesures pour remédier aux lacunes en matière d'accès à la justice qui avaient été constatées dans le quatrième Avis du comité consultatif<sup>23</sup>. Elles ont adopté une stratégie et un plan d'action en faveur de l'État de droit, dans lesquels sont décrites les principales difficultés qui se posent dans le système de l'État de droit. Ainsi, les autorités ont mis en place un système de gestion électronique des affaires et un registre central des casiers judiciaires. Des évolutions positives ont été constatées pour ce qui est de la durée des procédures et de l'efficacité de l'administration de la justice<sup>24</sup>.

59. À la suite d'un accord conclu en 2015 dans le cadre du processus de dialogue facilité par l'UE sur la normalisation des relations entre le Kosovo\* et la Serbie (ci-après « dialogue entre Belgrade et Pristina »), les juges, procureurs et membres du personnel administratif serbes (K) qui travaillaient auparavant dans le cadre de structures parallèles serbes ont été intégrés à un système judiciaire unifié. En 2017, 40 juges et 13 procureurs appartenant à la communauté serbe (K) ont été nommés et, avec le personnel administratif, intégrés dans les services des tribunaux et du ministère public. La plupart d'entre eux ont été affectés au tribunal de première instance de Mitrovica/Mitrovicë Nord, dont le président appartient lui aussi à la communauté serbe (K)<sup>25</sup>. Les observateurs internationaux considèrent que l'unification du système judiciaire a amélioré l'accès à la justice, en particulier dans les communes du nord, et a donc répondu dans une certaine mesure aux préoccupations exprimées par le Comité consultatif dans son quatrième Avis<sup>26</sup>.

60. Cependant, début novembre 2022, des juges et des procureurs serbes (K) ont démissionné de leurs fonctions dans le cadre d'un mouvement de protestation coordonné par des parlementaires, des maires, des policiers et d'autres responsables publics serbes (K) en réaction à la décision des autorités du Kosovo\* de commencer à prendre des mesures de répression contre les automobilistes détenant des plaques d'immatriculation délivrées par la Serbie (voir articles 6 ainsi que 17 et 18)<sup>27</sup>. Le 23 novembre, le Kosovo\* et la Serbie sont parvenus à un accord sur la question, mais,

à la mi-février 2023, les juges et les autres agents publics n'avaient pas regagné leur poste.

61. Le « Premier accord de principe régissant la normalisation des relations », obtenu avec l'aide de l'UE dans le cadre du dialogue entre Belgrade et Pristina, disposait notamment qu'en appel, les affaires concernant les communes à majorité serbe (K) devaient être jugées par des collèges de juges composés en majorité de Serbes (K)<sup>28</sup>. Aucun collège de ce type n'a toutefois été créé au sein de la Cour d'appel jusqu'à présent<sup>29</sup>. Selon les représentants des Serbes (K), il a été porté atteinte à cette disposition de l'accord dans une affaire concernant un ancien député serbe (K), qui avait été ministre des Collectivités locales. Celui-ci a ainsi été condamné en décembre 2019, par un collège entièrement composé de juges albanais (K), à une peine de deux ans d'emprisonnement pour incitation à l'intolérance ethnique, raciale ou religieuse, parce qu'il aurait nié le massacre du village de Reçak/Račak en 1999. En novembre 2021, la Cour suprême a annulé ce jugement en raison du manque de clarté des accusations et a renvoyé l'affaire devant la juridiction inférieure<sup>30</sup>. La Cour suprême n'a pas jugé problématique que le collège soit entièrement composé de juges albanais (K)<sup>31</sup>. Sans préjuger de la décision du tribunal sur le fond dans cette affaire en cours, le Comité consultatif estime qu'il est important que les accords relatifs à la composition ethnique des collèges de juges soient respectés en toutes circonstances.

62. Le Comité consultatif rappelle qu'il est « primordial de promouvoir la participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'appareil judiciaire et l'administration de la justice » et que « [l]es mesures à cet égard doivent être mises en œuvre d'une manière qui garantisse pleinement l'indépendance et le bon fonctionnement du système judiciaire »<sup>32</sup>. Compte tenu de ce principe, le Comité consultatif félicite les autorités pour les progrès réalisés dans l'intégration, au sein du système judiciaire, des juges et autres membres du personnel des tribunaux appartenant à la communauté serbe (K). Cependant, le Comité consultatif est vivement préoccupé par l'évolution de la situation depuis novembre 2022, car la mise en retrait des juges, procureurs et autres membres du personnel des tribunaux serbes (K) en raison des tensions

<sup>23</sup> Quatrième Avis du Comité consultatif sur le Kosovo\*, par. 30-32.

<sup>24</sup> Ministère de la Justice (2022), [Évaluation comparative des données relatives au fonctionnement du système judiciaire au Kosovo\\* \(2014-2020\), réalisée sur la base de la méthodologie de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice \(CEPEJ\) mise au point pour l'évaluation des systèmes judiciaires](#).

<sup>25</sup> Balkans Policy Research Group (2020), « [The Brussels Dialogue between Kosovo and Serbia. Achievements and Challenges](#) », p. 46 à 49.

<sup>26</sup> Commission européenne (12 octobre 2022), Rapport 2022 sur le Kosovo\* accompagnant la Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, p. 18.

<sup>27</sup> KoSSev (7 novembre 2022), « [K/Serb judges and prosecutors officially resign, their Albanian colleagues take over urgent cases](#) ».

<sup>28</sup> Premier accord de principe régissant la normalisation des relations, disponible sur [www.peaceagreements.org/view/2022](http://www.peaceagreements.org/view/2022).

<sup>29</sup> Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (12 avril 2022), « Rapport du Secrétaire général », S/2022/313, Annexe I : Rapport adressé au Secrétaire général par le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur les activités de la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo du 16 septembre 2021 au 15 mars 2022.

<sup>30</sup> Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (12 avril 2022), « Rapport du Secrétaire général », S/2022/313, par. 27.

<sup>31</sup> KoSSev (14 janvier 2022), « [Vlajic: Todosijevic's verdict overturned, a new trial to start in February](#) ».

<sup>32</sup> [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. 122. Voir aussi Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (14 novembre 2017), « [The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities](#) », Recommandation n° 5.

liées à la question des plaques d'immatriculation met en péril non seulement l'unité du système judiciaire, mais aussi le fonctionnement des institutions judiciaires au Kosovo\* et la confiance que leur accorde la population.

63. Le Comité consultatif encourage les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires, en étroite coopération avec les parties prenantes, pour améliorer l'accès à la justice des personnes appartenant à la communauté serbe (K).

### Préservation et développement des cultures des minorités (article 5)

64. Le service de la diversité et du dialogue culturels du ministère de la Culture apporte un soutien financier aux communautés minoritaires au moyen d'appels à projets annuels. Selon les autorités, les dépenses globales dans ce domaine ont progressivement augmenté, passant de 157 040 € en 2017 à 281 530 € en 2021, ce dernier montant comprenant les fonds issus du train de mesures de relance économique adopté à la suite de la pandémie de covid-19. Un soutien a été apporté à la fois aux projets désignés comme « multiethniques » et à ceux qui concernent toutes les communautés minoritaires, y compris celles dont les membres sont peu nombreux, telles que les communautés croate (K) et monténégrine (K). Environ 15 % du financement accordé est généralement attribué à des projets proposés par les communautés rom, ashkali et égyptienne<sup>33</sup>.

65. En outre, le cabinet du Premier ministre chargé des affaires communautaires a lancé en 2022 un appel à projets prévoyant un montant de 1,5 million EUR pour financer divers projets destinés aux communautés minoritaires dans les domaines de la culture, des médias, de la formation et de l'emploi, ainsi que des projets d'infrastructure en faveur des communautés minoritaires. Un large éventail de projets visant à soutenir les cultures rom, ashkali et égyptienne ont également été appuyés au cours de la période de référence, notamment la célébration annuelle de la Journée des Roms – qui, en 2022, a été étendue pour la première fois à une semaine entière – ou la création d'une mini-bibliothèque de littérature en langue romani à Prizren. Le Comité consultatif accueille favorablement le soutien apporté aux projets culturels menés par des personnes appartenant à des minorités nationales et l'attention accordée à la culture des minorités numériquement moins importantes ainsi qu'à celle des Roms, des Ashkali et des Égyptiens.

66. Au cours de la période de référence, le gouvernement a approuvé la « Stratégie pour la protection du patrimoine culturel (2017-2027) »<sup>34</sup>, qui vise à mettre au point une approche intégrée de la protection du patrimoine culturel en encourageant la participation de la population au processus décisionnel et sa sensibilisation à ce sujet. En 2018, le gouvernement a en outre approuvé le « Document

d'orientation en faveur du patrimoine culturel » et a créé une Inspection du patrimoine culturel<sup>35</sup>. Des lois ont également été adoptées au sujet du centre historique de Prizren et du village de Velika Hoča/Hoçë e Madhe. On a continué d'observer des cas de démolition illégale d'éléments du patrimoine historique et de maisons traditionnelles, mais la Mission de l'OSCE fait état d'une évolution encourageante en matière de gestion des zones abritant le patrimoine culturel par l'intermédiaire des conseils locaux pour la protection du patrimoine culturel établis à Prizren et Velika Hoča/Hoçë e Madhe.

67. On recense toujours 24 sites du patrimoine culturel de l'Église orthodoxe serbe, désignés comme des « zones de protection spéciale » (ci-après ZPS), qui font l'objet d'une protection renforcée assurée par des services de police multiethniques. En ce qui concerne l'un de ces sites, le monastère de Visoki Dečani, la Cour constitutionnelle a rendu en 2016 un arrêt reconnaissant les droits de propriété du monastère sur un terrain avoisinant de 24 hectares. Cet arrêt n'a cependant pas été exécuté à ce jour, c'est-à-dire que le terrain n'a pas été inscrit au cadastre, malgré une décision rendue sur cette non-exécution par la Cour constitutionnelle en septembre 2021. Au cours de leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants des Serbes (K) ont vivement critiqué la non-exécution de cet arrêt et ont déclaré que cette situation ébranlait leur confiance dans les institutions du Kosovo\*.

68. En 2020, le Conseil chargé de la mise en œuvre et du suivi créé par la loi relative aux zones de protection spéciale a entériné un accord réglant un différend de longue date au sujet d'un projet de construction d'une route dans la ZPS du monastère de Visoki Dečani. L'accord prévoyait la construction simultanée d'une route internationale contournant la ZPS et d'une route locale à l'intérieur de la ZPS. Cependant, à ce jour, aucun chantier de construction d'un itinéraire de contournement n'a été engagé et aucune autre réunion du Conseil chargé de la mise en œuvre et du suivi ne s'est tenue depuis. En avril 2021, le monastère de Visoki Dečani a été inscrit par l'organisation Europa Nostra parmi les « 7 monuments les plus menacés » en raison de ce projet routier<sup>36</sup>.

69. Malgré les problèmes susmentionnés, la situation en matière de sécurité autour du monastère a été plutôt stable ces dernières années. En juillet 2022, le ministre de la Culture a donc déclaré que ce site pourrait ne plus avoir besoin de la protection de la KFOR. Les représentants de l'Église orthodoxe serbe insistent au contraire sur la nécessité de cette protection<sup>37</sup>.

70. Le Comité consultatif tient à souligner que, même si certains éléments du patrimoine culturel ont une portée particulière pour des groupes spécifiques, il est essentiel de renforcer l'idée selon laquelle le patrimoine culturel est un bien commun qui revêt une importance pour toutes et tous.

<sup>33</sup> Informations communiquées par les autorités en avril 2022.

<sup>34</sup> Ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, [Stratégie nationale pour le patrimoine culturel 2017-2027](#).

<sup>35</sup> Sauf indication contraire, les informations figurant dans ce paragraphe proviennent du cinquième rapport d'évaluation des droits des communautés établi par la Mission de l'OSCE au Kosovo (2021), p. 30-35, et des informations écrites supplémentaires transmises en février 2022. Le rapport d'évaluation des droits des communautés est disponible sur le [site web de la Convention-cadre](#) et sur [www.osce.org/mission-in-kosovo/493675](http://www.osce.org/mission-in-kosovo/493675).

<sup>36</sup> Voir le site web d'Europa Nostra : <https://7mostendangered.eu/sites/decani-monastery-kosovo>.

<sup>37</sup> Diocèse orthodoxe serbe de Kosovo-Métochie (Juillet 2022), « [Dečani Monastery does need KFOR protection due to rising security and legal challenges in Kosovo](#) ».

Le Comité consultatif déplore donc que l'arrêt de la Cour constitutionnelle sur les droits de propriété du monastère de Visoki Dečani ne soit toujours pas exécuté et qu'un projet de construction de route continue de menacer l'intégrité de la ZPS. Il s'inquiète des déclarations faites par les Serbes (K), selon lesquelles cette situation affecte leur confiance dans les institutions de l'État kosovar et les isole encore davantage de la société kosovare\*. Compte tenu de l'importance du monastère en tant que lieu de culte pour les Serbes (K) et de monument du patrimoine culturel du Kosovo\*, le Comité consultatif juge regrettable que les autorités continuent d'aborder cette question sous l'angle des relations bilatérales avec Belgrade au lieu de reconnaître qu'il s'agit d'un problème national ayant une forte portée symbolique pour la minorité serbe (K). De l'avis du Comité consultatif, le monastère de Visoki Dečani est un élément constitutif de la richesse culturelle diversifiée du Kosovo\* et doit être protégé en tant que tel, indépendamment de sa situation sur le plan foncier.

71. Le Comité consultatif appelle les autorités à exécuter l'arrêt de la Cour constitutionnelle concernant les droits de propriété du monastère de Visoki Dečani et à prendre dûment en considération les aspects relatifs à la protection du patrimoine culturel dans la planification de tout projet de construction d'une route à proximité du monastère.

### Compréhension interculturelle et justice transitionnelle (article 6)

72. Les autorités ont insisté, lors de la visite du Comité consultatif, sur leur engagement à promouvoir le respect et la compréhension interculturels. Au niveau central, la prise en compte de la diversité ethnique est démontrée par la présence de représentants des communautés minoritaires au sein du gouvernement (voir article 15) et par certains actes symboliques, tels que la participation du Premier ministre en personne à des manifestations importantes pour les minorités nationales ou à des messages vidéo en serbe ainsi qu'à des réunions avec des ONG serbes (K) et représentant d'autres communautés.

73. Les représentants des Bosniaques (K), des Turcs (K), des Gorani, des Croates (K) et des Monténégrins (K) n'ont pas signalé de problèmes majeurs en ce qui concerne les relations interethniques. Bien que les Roms, les Ashkali et les Égyptiens soient victimes d'antitsiganisme et de préjugés, ils déclarent apprécier l'attention que leur portent les autorités, en particulier le gouvernement actuel.

74. Les relations entre les Albanais (K) et les Serbes (K) restent fragiles et tendues. Parmi les points encourageants, on observe un renforcement des interactions sociales et institutionnelles, en particulier au niveau local et dans les communes du sud habitées par des Serbes (K). Dans la commune de Pejë/Peć, par exemple, les Serbes (K) et les

Albanais (K) coopèrent avec pragmatisme en ce qui concerne les affaires religieuses ou l'établissement des budgets locaux. En outre, les représentants municipaux et les maires nommés en parallèle par la Serbie dans les villages à majorité serbe (K) sont en contact régulier, par exemple pour coordonner les investissements dans les infrastructures réalisés par la Serbie et ceux qui sont financés par la commune. Une enquête menée régulièrement auprès des Serbes (K) montre une réduction constante des indicateurs de distance sociale perçue au cours des dernières années. Par rapport aux personnes interrogées en 2017, les Serbes (K) interrogés en 2020 ont généralement des interactions plus fréquentes avec des Albanais (K) et en ont une perception moins négative<sup>38</sup>.

75. Toutefois, ces interactions restent peu intenses. Le fait que ces communautés soient toujours séparées dans le système éducatif et que leurs membres soient de moins en moins nombreux à connaître la langue de l'autre communauté (voir articles 10 et 12) n'est pas propice à la compréhension interethnique. Au contraire, cette situation peut conduire à un accroissement de l'aliénation et à une érosion du caractère multiethnique de la société à long terme. La méfiance à l'égard des institutions, des médias et des responsables politiques du Kosovo\* reste le sentiment dominant parmi les Serbes (K). Les représentants des Serbes (K), mais aussi d'autres représentants de la société civile, dénoncent, de la part des hauts responsables de l'État, de la diffusion de ce qu'ils perçoivent comme des récits aliénants et non inclusifs visant les Serbes (K), ainsi qu'un manque d'intérêt véritable pour la promotion du respect et de la compréhension. Ils ont au contraire l'impression d'être pris en otage par la politisation des questions relatives à la minorité serbe (K) dans les relations bilatérales entre le Kosovo\* et la Serbie. Tout en soulignant que le dialogue facilité par l'UE, qui a été lancé en 2011, a permis de progresser sur un certain nombre d'aspects et que l'absence d'avancées n'est pas imputable uniquement au Kosovo\*, ces interlocuteurs expriment leur déception face à la stagnation observée ces dernières années. Selon eux, trop de questions importantes à leurs yeux n'ont pas été résolues depuis de nombreuses années car elles sont utilisées comme monnaie d'échange dans les négociations bilatérales. Il s'agit notamment de l'arrêt de la Cour constitutionnelle sur le monastère de Visoki Dečani (article 5), de l'application de la loi relative aux langues (article 10), de la reconnaissance des diplômes (article 12), de l'organisation des élections et des référendums serbes ainsi que de la reconnaissance des plaques d'immatriculation des véhicules (articles 17 et 18).

76. Les susceptibilités de chaque partie à l'égard de l'autre se cristallisent autour du thème de la justice transitionnelle. Le groupe de travail interministériel sur la gestion du passé, créé en 2012, a cessé d'exister en 2017 sans avoir atteint son objectif déclaré de mettre au point une stratégie en matière de justice transitionnelle. La même année, le Président alors en exercice a lancé la création d'une commission de vérité et de réconciliation. Le comité chargé des préparatifs a tenu des consultations avec un large

<sup>38</sup> Kosovo Foundation for Open Society KFOS (novembre 2020), [Trend Analysis. Attitudes of the Serbian Community in Kosovo](#), p. 44 et 45.

éventail de parties prenantes, y compris des représentants des communautés minoritaires. Ces travaux ont abouti à l'établissement d'un projet de texte normatif pour la création d'une commission de vérité et de réconciliation, qui a été mis à disposition pour consultation publique de janvier à mars 2020, mais qui n'avait pas été adopté à la mi-février 2023<sup>39</sup>.

77. En septembre 2021, le ministère de la Justice a chargé un groupe de travail de rédiger une stratégie en matière de justice transitionnelle, qui sera soumise à un débat public à l'automne 2022. Des représentants des Serbes (K) ont indiqué au Comité consultatif qu'ils avaient été invités à intégrer ce groupe de travail mais qu'ils avaient décidé de ne pas y participer parce que l'invitation laissait entendre que le groupe concentrerait ses travaux sur la collecte d'éléments permettant d'établir la responsabilité serbe dans le génocide présumé au Kosovo\*, au lieu d'adopter une approche globale de justice transitionnelle. Le ministère de la Justice a également pris l'initiative de mettre de nouveau en place un institut de recherche sur les crimes de guerre, après que de précédentes démarches en ce sens engagées en 2011 ont été abandonnées en 2018<sup>40</sup>. En septembre 2022, un « projet de loi relatif à l'Institut sur les crimes commis pendant la guerre au Kosovo » a été adopté en première lecture par l'Assemblée. Ce projet de loi vise à placer l'institut sous l'autorité du cabinet du Premier ministre plutôt que de lui donner le statut d'agence indépendante<sup>41</sup>.

78. De l'avis des observateurs, les initiatives de justice transitionnelle mises en œuvre de façon parallèle ces dix dernières années ont souffert d'un manque de coordination et ont été détournées par des dirigeants politiques à des fins politiciennes. Plus important encore, elles n'ont pas toujours garanti une participation adéquate des communautés touchées et en particulier des victimes du conflit appartenant à toutes les communautés. Les actions menées aux niveaux national et international pour engager des poursuites concernant les crimes de guerre, notamment la création des chambres spécialisées du Kosovo en 2015, ne semblent pas bénéficier d'un large soutien dans la société et tendent à polariser davantage les relations entre les communautés ethniques<sup>42</sup>. Les périodes visées par ces procédures sont un sujet de débat fondamental. Les personnes ayant subi des violences sexuelles pendant la guerre peuvent par exemple prétendre à une indemnisation pour des faits qui ont eu lieu jusqu'au 20 juin 1999, ce qui exclut celles qui ont été violées

après la fin officielle de la guerre, parmi lesquelles figurent des femmes serbes (K) et roms<sup>43</sup>.

79. De façon générale, plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif ont déclaré qu'à leurs yeux, le discours actuellement tenu par les autorités est axé sur la « vérité » et la « justice », mais occulte l'élément de « réconciliation ». Les pratiques officielles en matière de commémoration continuent de faire une distinction entre les victimes en fonction de leur appartenance ethnique, et ce sont principalement les initiatives de la société civile ou les initiatives internationales qui adoptent une approche inclusive, notamment pour ce qui est de la perspective de genre<sup>44</sup>. Les responsables politiques albanais (K) et serbes (K) ont tendance à se focaliser sur les crimes commis par l'autre groupe ethnique et à passer sous silence, voire à nier, les crimes commis par des membres de leur propre communauté.

80. Le Comité consultatif rappelle que les autorités doivent prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels ainsi que la coopération entre toutes les personnes, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse<sup>45</sup>. Il tient en outre à souligner que, dans un contexte post-conflit, on ne peut parvenir à cette compréhension que grâce à des efforts globaux pour faire face au passé. Dans les situations de ce type, « la justice, la paix et la démocratie se renforcent les un[e]s les autres. Les faire progresser toutes les trois sur un terrain fragilisé par un conflit exige une planification stratégique, une intégration rigoureuse et un échelonnement judicieux des activités »<sup>46</sup>.

81. Tout en saluant l'approche inclusive des autorités à l'égard des autres communautés minoritaires, le Comité consultatif regrette que les relations entre les Albanais (K) et les Serbes (K) ne s'améliorent que très lentement. Le Comité consultatif est conscient que les autorités interviennent dans un contexte national et bilatéral difficile, profondément marqué par le désaccord persistant avec la Serbie sur le statut du Kosovo\*. Toutefois, il considère qu'en dépit des promesses faites lors de la campagne électorale, le gouvernement actuel ne prend pas de mesures suffisantes pour compenser les effets de cette dynamique sur les relations entre les Albanais (K) et les Serbes (K). Compte tenu de la volonté accrue d'entretenir des interactions pragmatiques et une coopération sur le terrain, souvent favorisée par des acteurs internationaux et issus de la société civile, il est regrettable que les autorités

<sup>39</sup> Voir la [page web](#) du comité chargé des préparatifs pour la création d'une commission de vérité et de réconciliation.

<sup>40</sup> Balkan Insight (20 mai 2020), « [Kosovo tries again to establish war crimes research institute](#) ».

<sup>41</sup> Projet de loi n° 08/L-177. En vertu de l'article 2(1), le projet de loi s'applique aux travaux de recherche et de documentation sur les crimes commis entre le 1<sup>er</sup> janvier 1998 et le 20 juin 1999 (« période de guerre »). L'article 2(2) prévoit cependant que ces travaux « peuvent s'appliquer aux crimes commis après la période de guerre, mais liés à la guerre, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022 ». Voir aussi Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition (2 décembre 2022), « [Preliminary Observations from the Official Visit to Serbia and Kosovo \(22 November to 2 December 2022\)](#) » p. 8.

<sup>42</sup> Gëzim Visoka et Besart Lumi (juin 2020), « [Democratizing Transitional Justice. Towards a Deliberative Infrastructure for Dealing with the Past in Kosovo](#) », p. 7 et 17-18.

<sup>43</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (avril 2017), « [Memorandum following the Commissioner's mission to Kosovo\\* from 5 to 9 February 2017](#) », par. 26.

<sup>44</sup> Voir PAX (octobre 2020), « [Mapping Inclusive Memory Initiatives in the Western Balkans](#) », Balkan Insight (27 avril 2022), « [Ethnocentric memorials dominate Kosovo's war remembrance culture](#) ».

<sup>45</sup> [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), par. 51.

<sup>46</sup> Conseil de sécurité de l'ONU (23 août 2004), « [Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit](#) », Rapport du Secrétaire général, S/2004/616. Voir aussi Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (2012), « [The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies](#) », p. 60.

n'exploitent pas ce potentiel de manière plus décisive. Le Comité consultatif s'inquiète de ne pas observer de récits inclusifs et de gestes symboliques explicites à l'égard des Serbes (K). Il reconnaît que le manque de pluralisme dans le paysage politique et médiatique serbe (K) rend cette tâche complexe, mais considère que ces difficultés ne libèrent pas les autorités de leur responsabilité de tendre continuellement la main aux parties de la population qui s'identifient comme Serbes (K) ni de leur obligation à veiller à ce que ces personnes puissent exercer leurs droits en tant que minorités.

82. Dans le même ordre d'idées, le Comité consultatif regrette que les différentes initiatives de justice transitionnelle lancées au cours des dernières années n'aient pas encore abouti à une stratégie ou à un processus faisant l'objet d'un large consensus. Il est dans l'intérêt du Kosovo\* de traiter son passé conflictuel d'une manière constructive et inclusive, en adoptant une approche axée sur les victimes et sensible au genre. Cette démarche doit être soutenue de manière globale, claire et inconditionnelle par tous les acteurs politiques. Il est important que ce processus n'établisse pas de discrimination en fonction de l'appartenance ethnique et examine les crimes de guerre et autres atteintes aux droits humains perpétrés sur le territoire avant, pendant et après la guerre, quelle que soit l'appartenance ethnique des auteurs présumés et des victimes.

83. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que les messages qu'elles communiquent et les mesures qu'elles prennent pour favoriser l'inclusion dans la société répondent explicitement aux préoccupations des personnes appartenant à la communauté serbe du Kosovo\*. Afin de jeter les bases d'une compréhension interethnique et d'une intégration de toutes les communautés dans l'ensemble de la société, les autorités sont exhortées à engager un processus de vérité et de réconciliation global, inclusif, axé sur les victimes et sensible au genre.

### Protection contre l'hostilité ou la violence (article 6)

84. Un nouveau code pénal est entré en vigueur en 2019. Il contient une disposition générale permettant de considérer les motivations discriminatoires comme des circonstances aggravantes (article 70) et prévoit explicitement des peines plus sévères pour un certain nombre d'infractions si celles-ci sont commises avec une motivation discriminatoire<sup>47</sup>. À la suite de l'adoption du code pénal, plusieurs formations ont été organisées et des manuels ont été élaborés avec le soutien de donateurs internationaux afin de renforcer les capacités de la police, des procureurs et des juges en

matière de traitement des affaires d'infractions motivées par la haine et d'améliorer les méthodes d'enregistrement.

85. Jusqu'à présent, les tribunaux n'ont pas considéré les motivations discriminatoires comme des circonstances aggravantes dans les jugements qu'ils ont rendus. Plusieurs affaires concernant des allégations d'infractions motivées par la haine sont en cours, mais leur issue reste inconnue en raison du problème systémique posé par la durée des procédures. Une disposition érigeant en infraction pénale l'incitation publique à « la haine, la discorde et l'intolérance entre groupes nationaux, raciaux, religieux, ethniques et autres » et la diffusion de ces idées a été invoquée dans 11 procédures judiciaires en 2018 comme en 2019, ce qui n'était pas le cas lors du cycle de suivi précédent<sup>48</sup>. Cependant, à ce jour, les autorités ne recueillent pas systématiquement de données sur le nombre d'allégations, d'enquêtes et de condamnations concernant des infractions motivées par la haine.

86. En l'absence de collecte par les autorités de données sur les infractions motivées par la haine, on peut examiner le niveau de protection des personnes appartenant à des minorités nationales contre l'hostilité ou la violence au Kosovo\* en se fondant sur les observations faites par les organisations internationales et la société civile. Les incidents risquant d'affecter la sécurité des communautés ou leur sentiment de sécurité continuent de faire l'objet d'une surveillance par la Mission de l'OSCE, qui fait état d'une tendance constante à la baisse. Alors que 395 incidents de ce type ont été recensés en 2016, leur nombre est tombé à 258 en 2021. La majorité des affaires de ce type au cours de la période de référence concernaient des Serbes (K), le plus souvent des rapatriés. Il s'agissait notamment de cambriolages de maisons inhabitées appartenant à des Serbes (K), de petits vols répétés de biens mobiliers appartenant à des rapatriés, de dommages matériels et de cas d'exploitation forestière illégale. D'autres cas concernaient des sites religieux et funéraires, des éléments du patrimoine culturel des communautés ou des incitations à la haine, par exemple au moyen de graffitis<sup>49</sup>.

87. Bien qu'aucune affaire de violence collective interethnique ne soit à signaler au cours de la période considérée, les tensions intercommunautaires restent un problème récurrent, notamment au sujet du retour des personnes déplacées. Au cours du cycle de suivi, la population de diverses localités d'accueil a continué à exprimer sa réticence au retour ou à l'inclusion de personnes déplacées, le dernier cas recensé concernant le retour d'une femme serbe (K) à Gjakovë/Takovica en 2021. Ces populations s'opposent également aux pèlerinages religieux des personnes déplacées. En 2020, le jour du réveillon du Noël orthodoxe, une centaine de manifestants albanais (K) se sont rassemblés devant le monastère

<sup>47</sup> Le code pénal n° 06/L-074 de 2019, à son article 70.2 (2.12), dresse notamment une liste des motivations discriminatoires : « la race, la couleur, (...) la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une communauté quelconque ». Les infractions pour lesquelles il est explicitement mentionné que des motivations discriminatoires entraînent une peine plus sévère sont les lésions corporelles légères et graves, la destruction ou la détérioration de biens, le meurtre aggravé et l'agression.

<sup>48</sup> Conseil de l'Europe (2020), étude comparative : « [Strengthening Equality Bodies in the Western Balkan Region in the Field of Hate Speech. Report: Kosovo\\*](#) ».

<sup>49</sup> Informations écrites communiquées par la Mission de l'OSCE au Kosovo (mars 2022) et cinquième rapport d'évaluation des droits des communautés (2021), p. 12 et 13.

orthodoxe de Gjakovë/Đakovica et ont empêché des pèlerins orthodoxes de s'y rendre<sup>50</sup>.

88. Les tensions se sont également exacerbées au cours de la période précédant les élections locales d'octobre 2021 et d'août 2022, attisées par la question non résolue depuis longtemps entre Prishtinë/Priština et Belgrade concernant la liberté de circulation (voir articles 17 et 18). En octobre 2021, la contestation, par des Serbes (K), d'une opération de lutte contre la contrebande à Mitrovica/Mitrovicë Nord et Zvečan/Zveçan a donné lieu à des altercations qui ont entraîné des blessés parmi les policiers, les manifestants et les passants. Fin 2022, la situation s'est transformée en crise lorsque des milliers d'employés serbes (K) du secteur public ont quitté leur poste pour protester contre les amendes infligées aux automobilistes détenant des plaques d'immatriculation délivrées par la Serbie. La situation en matière de sécurité est devenue très tendue et on a recensé des barrages routiers, des attaques contre les bureaux électoraux municipaux dans le Nord, des manifestations de masse de Serbes (K) et des fusillades dans le nord et dans le sud du Kosovo<sup>51</sup>.

89. Lors de la visite de suivi menée en avril 2022, la plupart des interlocuteurs du Comité consultatif étaient d'accord pour dire que la perception de la sécurité par la population s'était globalement améliorée au cours de la période de référence. De nombreux interlocuteurs, y compris des Serbes (K), ont attribué cette amélioration notamment à la police du Kosovo et à sa façon rapide et professionnelle de réagir, même dans des affaires apparemment mineures qui pourraient avoir une dimension ethnique. Les tensions de la fin de l'année 2022 ont toutefois entraîné le retrait des Serbes (K) des fonctions qu'ils occupaient au sein de la police du Kosovo.

90. Le Comité consultatif insiste sur le fait que les autorités ont l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. Il salue donc l'amélioration de la protection juridique contre les infractions motivées par la haine garantie par le nouveau code pénal et souligne en particulier le rôle positif de la police du Kosovo dans la réponse apportée sur le terrain aux infractions potentiellement motivées par l'appartenance ethnique. Le Comité consultatif est toutefois vivement préoccupé par le fait qu'il n'existe toujours pas de système opérationnel d'enregistrement des infractions motivées par la haine et que les possibilités offertes par la loi ne soient presque jamais mises en pratique.

91. Même si le nombre de signalements d'actes risquant de porter atteinte à la sécurité ou au sentiment de sécurité a diminué pendant la majeure partie de la période de suivi, la situation s'est récemment détériorée et les relations interethniques dans la société du Kosovo\*, qui se trouve toujours dans un climat post-conflit, continuent d'être extrêmement fragiles. Le Comité consultatif craint en particulier que le retrait des agents serbes (K) de la police

du Kosovo ne compromette les progrès réalisés pour mettre en place une force de police ethniquement diversifiée, ce qui aura nécessairement un effet négatif sur la confiance qui est accordée à cette dernière et le niveau de sécurité ressenti par les Serbes (K). Le Comité consultatif reconnaît l'importance de la présence internationale dans la préservation de la sécurité et de la sûreté dans le pays, mais tient à rappeler que la lutte contre l'hostilité et la violence à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales est une responsabilité fondamentale des autorités elles-mêmes.

92. Le Comité consultatif appelle les autorités à s'assurer que les infractions motivées par la haine et les autres formes d'hostilité ou de violence visant des personnes appartenant à des minorités nationales soient rapidement identifiées et enregistrées, qu'elles fassent l'objet d'une enquête effective et que les responsables soient tenus de rendre compte de leurs actes.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Voir Balkan Insight (28 décembre 2022), « [Kosovo-Serbia crisis simmers as new barricade blocks border](#) » et Balkan Insight (6 janvier 2023), « [Kosovo Police arrest suspect after two Serbs injured by gunshots](#) ».

## Mariages précoces et protection des Roms, des Ashkali et des Égyptiens contre la violence (article 6)

93. L'âge minimal requis pour se marier au Kosovo\* est de 18 ans, mais les tribunaux peuvent autoriser des personnes à se marier à partir de 16 ans s'ils les jugent physiquement et psychologiquement mûres. Le nouveau projet de code civil ne prévoit pas cette exception mais n'a pas encore été adopté. Selon une étude de l'UNICEF, 33 % des femmes et 10 % des hommes âgés de 20 à 24 ans appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne ont été mariés avant l'âge de 18 ans. Environ 7 % des femmes de cet âge et jusqu'à 15 % des femmes plus âgées ont été mariées avant l'âge de 15 ans<sup>52</sup>. Les représentants des communautés rom, ashkali et égyptienne ont confirmé que cette pratique était en baisse mais qu'elle restait assez courante dans leurs communautés, en particulier en milieu rural et dans un contexte de pauvreté et de manque d'éducation. Les ONG de ces communautés, avec le soutien d'organisations internationales, s'emploient à sensibiliser les communautés à la question des mariages précoces<sup>53</sup>. La « Stratégie pour la promotion des droits des communautés rom et ashkali 2022-2026 » prévoit des activités de prévention des mariages précoces et de lutte contre la violence domestique, mais les ONG ont fait valoir que ces questions ne sont pas suffisamment mises en avant.

94. Des représentants des communautés rom, ashkali et égyptienne ont déclaré au Comité consultatif que les autorités chargées de la protection sociale et de l'enfance ainsi que la police du Kosovo sont souvent trop indulgentes en ce qui concerne la protection des enfants contre les mariages précoces. À mesure que la société prend conscience des risques liés aux mariages précoces, davantage de cas sont signalés aux autorités, mais celles-ci n'ont pas toujours une réaction adéquate. Considérant à tort que les mariages précoces constituent une « tradition », les agents publics se contentent parfois de demander l'approbation officielle des enfants concernés et de leurs parents, sans se préoccuper davantage des risques que cette décision comporte, en particulier pour les jeunes femmes, s'agissant de l'abandon de leur scolarité et de leur exposition à la violence domestique ou aux grossesses précoces.

95. La violence domestique serait également répandue au sein des communautés rom, ashkali et égyptienne. D'après l'enquête en grappes à indicateurs multiples des Nations Unies plus de la moitié des femmes et un quart des hommes interrogés appartenant à ces communautés estiment qu'un mari est en droit de battre sa femme, une proportion bien plus élevée que dans l'ensemble de la population<sup>54</sup>. Les interlocuteurs appartenant à ces communautés ont informé

le Comité consultatif que très peu de femmes signalent de tels incidents et que, si elles le font, elles ne sont souvent pas prises au sérieux ou rencontrent des obstacles dans l'accès aux services d'aide. Selon eux, les services répressifs ont souvent une réaction passive face au cas de violence intracommunautaire, notamment en ce qui concerne la violence domestique et la violence sexuelle<sup>55</sup>.

96. Le Comité consultatif souligne que les autorités publiques doivent traiter les personnes appartenant à des minorités nationales sur un pied d'égalité dans leurs initiatives pour les protéger de la violence, quelle que soit la source des actes en question. Le Comité consultatif ajoute qu'il est préoccupé par les conséquences préjudiciables du mariage précoce, qui est largement reconnu comme une pratique néfaste qui viole les droits humains, y porte atteinte et fait échec à leur réalisation, et qui accompagne d'autres atteintes aux droits humains.

97. Par conséquent, le Comité consultatif est préoccupé par le risque que les institutions publiques fassent preuve d'une négligence et d'une indulgence systématiques en ce qui concerne la protection des enfants roms, ashkali et égyptiens contre la violence et les pratiques néfastes telles que le mariage précoce, la violence domestique ou la violence sexuelle. Il estime que les initiatives mises en place au niveau des communautés pour sensibiliser les personnes concernées à ces questions doivent être davantage soutenues. Il est également important que ces sujets soient abordés plus ouvertement à l'école afin que les enfants aient les connaissances leur permettant de signaler tout abus. Les autorités doivent comprendre le contexte sociétal dans lequel s'inscrivent ces pratiques préjudiciables, notamment les facteurs socio-économiques. Il semble nécessaire de mener une enquête indépendante sur l'ampleur de la présence des stéréotypes ou de l'antitsiganisme parmi les employés du secteur public pour espérer remédier à cette situation en organisant des formations et en établissant des lignes directrices adéquates. Une coopération étroite avec les représentants des communautés, notamment de femmes, est essentielle dans ce processus.

98. Le Comité consultatif appelle les autorités à élaborer des politiques et des mesures globales pour prévenir les mariages précoces et lutter contre la violence domestique et la violence sexuelle, ainsi qu'à soutenir les efforts de sensibilisation entrepris auprès des parents, dans les écoles et au sein des communautés. Les autorités devraient former les agents des services sociaux et de protection de l'enfance et des services répressifs pour veiller à ce qu'ils réagissent de façon adéquate aux signalements émanant de personnes appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne, sans aucun préjugé et en étant sensible au genre. Ces politiques devraient être élaborées en étroite

<sup>52</sup> Agence des statistiques du Kosovo et UNICEF (2020), « [Multiple Indicator Cluster Survey 2019-2020, Statistical Snapshot](#) », p. 37 et suiv. Dans l'ensemble de la population, 4 % des femmes et 2 % des hommes de cette classe d'âge étaient mariés avant l'âge de 18 ans.

<sup>53</sup> ONU Femmes (27 juillet 2018), « [Young men help to fight early marriages in Kosovo's minority communities](#) ».

<sup>54</sup> Agence des statistiques du Kosovo et UNICEF (2020), « [2019-2020 Kosovo Multiple Indicator Cluster Survey and Roma, Ashkali and Egyptian Communities Multiple Indicator Cluster Survey, Survey Findings Report](#) » p. 399-403.

<sup>55</sup> Voir par exemple le cas d'un garçon ashkali de 11 ans, violé à plusieurs reprises et tué en 2019 ; Kosovo 2.0 (8 juillet 2021), « [Seeking justice for Kujtim](#) » ; Advocacy Training and Resource Centre (2021), « [Hate speech and hate crime in Kosovo. Role of institutions in prevention](#) », p. 29-30 ; rapport annuel du médiateur, 2019, p. 59-60. Au sujet de l'antitsiganisme au Kosovo\*, voir aussi Think-International et UBO Consulting (mai 2022), « [National Research on Antigitanyism in Kosovo](#) ».

coopération avec les personnes appartenant aux communautés concernées, adopter une approche fondée sur des éléments probants et s'attaquer aux facteurs sociaux et économiques sous-jacents de ces problèmes.

### Médias en langues minoritaires (article 9)

99. Le radiodiffuseur public RTK diffuse sur sa chaîne de télévision RTK1 des programmes hebdomadaires de 45 minutes chacun en bosnien, en romani, en serbe et en turc, l'après-midi en semaine. Un magazine mensuel de 20 minutes est diffusé en gorani. Aucun programme de ce type proposé en bosnien, en gorani et en turc n'avait été signalé lors du cycle précédent. Des émissions communautaires de 15 à 20 minutes chacune sont diffusées le samedi pour les communautés ashkali et égyptienne. En outre, des informations quotidiennes d'une durée de 15 minutes sont diffusées en bosnien, en romani, en serbe et en turc<sup>56</sup>.

100. La deuxième chaîne de télévision publique, RTK2, continue de proposer des programmes principalement en serbe, mais aussi dans les langues d'autres minorités nationales. Cette chaîne n'a pas de fréquence terrestre et est transmise via le réseau câblé. Radio Kosova 1 diffuse des émissions en albanais, en bosnien et en turc et Radio Kosova 2 en albanais, en serbe et en turc. Sur son site internet RTKlive, le radiodiffuseur public propose des actualités en albanais et en serbe et, depuis avril 2022, aussi en bosnien, en romani et en turc.

101. En ce qui concerne les entreprises de radiodiffusion privées, il existe cinq chaînes de télévision et 22 stations de radio en serbe, trois stations de radio en bosnien, deux en gorani, une en turc et une en romani, ainsi qu'une station de radio multilingue<sup>57</sup>.

102. Au Kosovo\*, les journaux au format papier ont été presque tous remplacés par des portails d'information en ligne. On ne dispose pas de données exactes sur la disponibilité de ces portails dans les langues minoritaires<sup>58</sup>.

103. Bien qu'il existe des programmes de subventions ponctuelles, il n'y a pas de financement public régulier destiné aux médias privés ou communautaires émettant dans les langues minoritaires. En 2022, le cabinet du Premier ministre chargé des affaires communautaires a prévu un budget de 100 000 € pour soutenir les médias des communautés minoritaires. Le Conseil indépendant des médias avait suggéré que ses redevances soient utilisées comme source de financement, mais cela n'a pas été possible jusqu'à présent. Les médias dans les langues minoritaires dépendent donc du marché publicitaire limité ou du financement par des donateurs extérieurs, établis notamment dans des pays tiers. Les médias en serbe, par

exemple, peuvent demander des subventions spéciales accordées par l'État serbe. Selon les représentants des médias, le financement octroyé par des organisations internationales a diminué, ce qui les met dans une situation difficile.

104. Le Comité consultatif n'a pas connaissance de l'existence de formats bilingues ou multilingues et ne sait pas dans quelle mesure des informations sur les questions relatives aux minorités figurent dans les programmes de radiodiffusion grand public destinés aux Albanais (K). D'une manière générale, l'espace médiatique reste divisé entre les médias en albanais et en serbe. Ce clivage se manifeste dans les sujets traités et dans l'espace accordé aux membres de l'autre communauté pour qu'ils expriment leur opinion<sup>59</sup>. Les enquêtes confirment que les Serbes (K) regardent principalement les chaînes de télévision établies en Serbie ou les médias régionaux considérés comme financés par la Serbie, qui sont les plus fiables selon les membres de cette communauté. Les chaînes de télévision émettant depuis la Serbie sont également regardées dans une large mesure par les Bosniaques (K) et les Gorani, tandis que les Roms, les Ashkali et les Égyptiens regardent plutôt les chaînes établies au Kosovo\*<sup>60</sup>.

105. Le Comité consultatif rappelle que la possibilité de recevoir des informations dans une langue minoritaire est une condition sine qua non de la participation égale et effective à la vie publique, économique, sociale et culturelle et qu'elle a une valeur emblématique pour les minorités nationales. « 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 et de leurs langues (...). Cela suppose d'accorder des aides aux médias et aux programmes destinés aux minorités nationales, produits par des minorités nationales ou traitant des minorités nationales dans les langues minoritaires et dans la langue majoritaire ainsi qu'en format bilingue ou multilingue. »<sup>61</sup>

106. Dans cette perspective, le Comité consultatif salue le fait que les émissions hebdomadaires de RTK proposées dans les langues minoritaires aient été étendues au bosnien et au turc. Étant donné qu'une plage de 45 minutes par semaine ne suffit pas à répondre à la demande, les locuteurs du bosnien et du turc doivent suivre des médias privés ou communautaires. Il est donc problématique que ces médias en langues minoritaires n'aient pas accès à un système de financement public régulier. Le Comité consultatif est conscient que le soutien financier public pourrait être perçu comme une remise en cause de l'indépendance éditoriale de ces médias. Néanmoins, il note que l'importance des médias en ligne a considérablement augmenté, ce qui offre la possibilité de rendre les productions audiovisuelles et le contenu des journaux disponibles dans les langues minoritaires à un coût bien

<sup>56</sup> Informations écrites communiquées par la Mission de l'OSCE au Kosovo, mars 2022.

<sup>57</sup> Informations communiquées par les autorités. Outre les chaînes de télévision terrestres énumérées, il existe des chaînes de télévision par câble en serbe, en monténégrin et en turc.

<sup>58</sup> Selon les informations communiquées par la Mission de l'OSCE au Kosovo en mars 2022 il existerait 500 portails d'information dans différentes langues.

<sup>59</sup> IREX (2021), « [Vibrant Information Barometer Kosovo](#) », p. 5.

<sup>60</sup> Mission de l'OSCE au Kosovo (2021), cinquième rapport d'évaluation des droits des communautés, p. 32-33.

<sup>61</sup> 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, par. 40 et 41.

inférieur à celui des médias traditionnels. Il est possible de mettre en place des solutions permettant de garantir l'indépendance éditoriale des médias bénéficiant d'un financement public, par exemple en associant des experts indépendants à la prise de décision sur les subventions. Les autorités peuvent également envisager d'élaborer, pour chaque langue minoritaire et en coopération avec les représentants des communautés concernées, un plan sur les médias de radiodiffusion ciblant les émissions publiques et privées existantes et définissant les besoins supplémentaires.

107. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à mettre en place un système de financement régulier destiné aux radios et aux portails d'information en ligne proposés dans des langues minoritaires et à réduire la division ethnique de l'espace médiatique en intégrant davantage d'émissions bilingues et multilingues dans les programmes de la radiodiffusion publique.

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

108. L'albanais et le serbe continuent d'être reconnus comme les deux langues officielles à utiliser sur un pied d'égalité dans toutes les institutions du Kosovo\*. En vertu de la loi de 2006 relative à l'usage des langues, le bosnien, le romani et le turc sont reconnus au niveau municipal comme « langue officielle » (seuil de 5 %) ou comme « langue d'usage officiel », et il est permis d'utiliser officiellement ces langues minoritaires et de recevoir des réponses dans ces langues, à la fois à l'oral et à l'écrit (seuil de 3 %) <sup>62</sup>.

109. Le « Programme de protection et de promotion des droits humains et des libertés fondamentales 2021-2025 » mis en place par le gouvernement reconnaît que la mise en œuvre de la loi relative à l'usage des langues est insuffisante à de nombreux égards <sup>63</sup>. Un des principaux problèmes concernant le serbe est la précision insuffisante des traductions des documents juridiques, ce qui entraîne un manque de clarté juridique. Parmi les lacunes observées, on peut citer le manque de capacités, de ressources et de formation des traducteurs actuellement employés, tant par le gouvernement que par l'Assemblée <sup>64</sup>. Le plan d'action qui accompagne le programme prévoit la création d'un service de traduction au sein de l'administration centrale pour harmoniser la législation multilingue. L'amélioration de la qualité linguistique de la législation figure également parmi les objectifs du projet de loi relatif aux textes juridiques <sup>65</sup>.

110. Une stratégie de promotion et de protection des droits linguistiques a été mise au point par le commissaire aux

langues, dont le Bureau supervise la mise en œuvre de la loi relative à l'usage des langues, mais elle n'a pas été adoptée par le gouvernement. En 2021, le commissaire aux langues a reçu 24 recours concernant des allégations d'atteintes aux droits linguistiques. Ces recours portaient par exemple sur l'absence d'informations en serbe sur les sites web consacrés aux subventions accordées aux petites et moyennes entreprises, l'absence d'instructions en serbe sur le plan de retraite ou un formulaire incompréhensible sur les infractions routières conçu par la police du Kosovo. Le commissaire aux langues a informé le Comité consultatif qu'environ 90 % de ses recommandations traitant simplement d'aspects techniques sont mises en œuvre. En ce qui concerne les problèmes plus structurels nécessitant un investissement politique de haut niveau, il rencontre des obstacles plus importants et considère que les progrès sont lents. Le Bureau du commissaire aux langues effectue et révisé également des traductions, ce qui ne fait pas partie de son mandat et mobilise des ressources qui sont nécessaires dans d'autres domaines.

111. Selon certains interlocuteurs, la situation relative à l'emploi des langues minoritaires dans la sphère publique aurait été particulièrement problématique lors de la pandémie de covid-19. Bien que le commissaire aux langues ait averti le gouvernement à un stade précoce de la nécessité de fournir des informations sanitaires dans les langues minoritaires, cette mesure n'a pas été systématiquement mise en œuvre. Ainsi, il n'existait pas de processus centralisé pour la traduction en serbe des réglementations sur les mesures de protection, qui changeaient fréquemment. Par conséquent, cette tâche a été confiée aux communes, ce qui a donné lieu à un travail parallèle et inutile, ainsi qu'à des incohérences dans les traductions. Le Bureau du commissaire aux langues a également traduit des documents, bien que ce ne soit pas sa mission. Selon les informations recueillies par la Mission de l'OSCE en 2020, les traductions en serbe n'étaient pas toujours disponibles lors des conférences de presse et les recommandations du gouvernement sur les mesures liées à la pandémie de covid-19 étaient traduites et transmises aux médias en serbe avec des retards importants. La situation s'est légèrement améliorée en 2021, mais les médias diffusant leurs publications en serbe continuent de signaler des difficultés liées au respect de la langue par les institutions qui communiquent avec eux et avec le grand public <sup>66</sup>.

112. Les problèmes liés à la mise en œuvre de la loi sur les langues persistent également au niveau municipal. Les personnes parlant le bosnien, le romani ou le turc n'ont pas toujours accès aux informations ou à une personne parlant

<sup>62</sup> [Loi n° 02/L-037](#) relative à l'usage des langues, 27 juillet 2006. En vertu de cette loi, le turc est reconnu comme langue officielle à Prizren. Selon les informations communiquées par les autorités, il est également reconnu comme langue officielle à Mamushë/Mamuša et comme langue d'usage officiel à Gjilan/Gnjilane, Mitrovicë/Mitrovica Sud, Prishtinë/Priština et Vushtrri/Vučitrn. Le bosnien est reconnu comme langue officielle à Dragash/Dragaš, Pejë/Peć et Prizren et comme langue d'usage officiel à Istog/Istok. Le romani est reconnu comme langue d'usage officiel à Gračanica/ Gračanicë.

<sup>63</sup> Programme de protection et de promotion des droits humains et des libertés fondamentales 2021-2025, p. 41, et Plan d'action connexe. Le programme s'inspire en partie des conclusions du quatrième Avis du Comité consultatif sur le Kosovo\*.

<sup>64</sup> Mission de l'OSCE au Kosovo (2021), cinquième rapport d'évaluation des droits des communautés, p. 22-23. Voir aussi Mission de l'OSCE au Kosovo (septembre 2018), [Bilingual Legislation in Kosovo](#).

<sup>65</sup> [Projet de loi n° 08/L-107](#) relatif aux textes juridiques.

<sup>66</sup> Informations écrites communiquées par la Mission de l'OSCE au Kosovo, mars 2022.

leur langue dans les communes où celle-ci est reconnue comme langue d'usage officielle. Dans un nombre limité de cas, et principalement dans les petites communes, la documentation et les services dans les deux langues officielles du Kosovo\* ne sont pas fournis de la même manière. En effet, ceux qui sont fournis en serbe ne sont pas assurés dans certaines communes à majorité albanaise, tandis que la traduction en albanais n'est pas toujours disponible dans les communes à majorité serbe (K)<sup>67</sup>. Toutes les communes ont nommé des correspondants linguistiques, mais certains d'entre eux manquent d'expérience et de formation en matière de gestion et la coordination avec les institutions gouvernementales pourrait être améliorée. La plupart des communes ne disposent que d'un seul traducteur, souvent une personne sans formation spécifique et connaissant simplement l'albanais et le serbe, et peu disposent de correcteurs d'épreuves<sup>68</sup>.

113. À Prizren, par exemple, le correspondant linguistique de la commune est également chargé de coordonner les questions d'égalité de genre et de droits humains, et a d'autres responsabilités dans un certain nombre de domaines. Les représentants des Bosniaques (K), des Serbes (K) et des Turcs (K) à Prizren ont déclaré que les documents n'étaient pas systématiquement traduits dans leurs langues et qu'ils avaient parfois du mal à trouver des interlocuteurs parlant leur langue au sein de l'administration locale. Selon eux, cette situation est liée au manque de personnel issu de ces communautés employé dans l'administration municipale (voir article 15) et à la diminution du bilinguisme et du multilinguisme de la population en général, qui étaient autrefois très répandus à Prizren. Ce sentiment est confirmé par une enquête menée dans cette commune, selon laquelle 35 % des personnes interrogées ont indiqué qu'elles rencontraient des difficultés dans la réalisation de démarches officielles en raison de la méconnaissance de leur langue par les employés de l'administration locale<sup>69</sup>. Il convient cependant de saluer le fait que le romani a été reconnu comme langue officielle à Prizren en décembre 2022.

114. Sur un plan plus encourageant, le dernier rapport de l'OSCE sur le respect des langues dans la police du Kosovo a constaté que le niveau de respect des langues par la police s'était considérablement amélioré par rapport aux évaluations précédentes, notamment grâce au recrutement actif de personnes appartenant à des minorités nationales au sein de la police du Kosovo. Certains problèmes subsistent toutefois, notamment en ce qui concerne la communication entre la direction régionale de la police du Kosovo à Mitrovica/Mitrovicë Nord, dont le personnel est essentiellement composé d'agents de langue serbe, et la direction générale à Prishtinë/Priština, dont le personnel est essentiellement composé d'agents de langue albanaise<sup>70</sup>.

115. Le Comité consultatif rappelle que « [l]es droits linguistiques ne sont effectifs que s'ils peuvent être exercés

dans la sphère publique »<sup>71</sup>. Il préconise en outre de mettre autant que possible à profit les dispositions légales permettant l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations et ajoute que « [l]es autorités devraient soutenir et encourager activement ces mesures en créant un environnement propice à l'utilisation des langues minoritaires, et notamment en mettant à disposition les ressources financières et humaines nécessaires »<sup>72</sup>. Le Comité consultatif tient aussi à insister sur l'importance transversale de l'apprentissage et de la maîtrise des langues pour parvenir à une société inclusive<sup>73</sup>.

116. Les problèmes susmentionnés dans la mise en œuvre de la législation s'expliquent aussi par un phénomène plus profond, à savoir la fracture linguistique dans la société, qui s'accroît plutôt qu'elle ne diminue. Les Serbes (K) et les Albanais (K) de 30 ans et moins doivent généralement recourir à l'anglais pour se comprendre. Le Comité consultatif regrette que les autorités ne fassent guère d'efforts pour promouvoir le bilinguisme et considère que l'impossibilité d'apprendre simultanément les deux langues officielles à l'école et les possibilités vraiment limitées de le faire au niveau universitaire (voir article 14) constituent une entrave à l'unité et à la cohérence futures de la société (voir article 6).

117. Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif considère que le niveau de mise en œuvre de la législation linguistique de grande portée reste insatisfaisant. Il salue les progrès réalisés, par exemple au sein de la police du Kosovo, et le fait que les recommandations de nature plus technique formulées par le commissaire aux langues soient généralement mises en œuvre. Toutefois, outre les déficiences opérationnelles, il semble qu'il y ait un manque de volonté politique pour améliorer systématiquement la mise en œuvre de la loi relative à l'usage des langues, en particulier en ce qui concerne le serbe. Dans ce contexte, le Comité consultatif est préoccupé par le peu de progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations structurelles formulées par le commissaire aux langues.

118. Les projets concrets visant à améliorer la qualité des traductions juridiques par la création d'un service de traduction au sein de l'administration centrale et l'adoption d'une loi relatives aux textes juridiques sont louables mais n'ont pas encore pris effet, et ce service devra être dûment doté en personnel. La situation pendant la pandémie de covid-19 a révélé les failles du système : les informations relatives à la pandémie n'étaient pas systématiquement disponibles en serbe et dans d'autres langues minoritaires, les communes n'étaient pas suffisamment guidées et le commissaire aux langues a dû intervenir en complément des services de traduction assurés par l'État. Les personnes ne parlant pas l'albanais se sont ainsi trouvées dans une situation désavantageuse en ce qui concerne la protection de leur santé et ont perdu confiance dans les informations

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Bureau du commissaire aux langues (2019), « Annual report on language compliance in municipalities », p. 25-26.

<sup>69</sup> Jasmin Jusufu (2021), « Multilingualism in Prizren, Language Use and Language Policy », in: *European Journal of Language and Literature Studies*, vol. 7, n° 2, p. 66.

<sup>70</sup> Mission de l'OSCE au Kosovo (septembre 2018), « [Language Compliance in Kosovo Police](#) », p. 12.

<sup>71</sup> [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#), par. 51.

<sup>72</sup> Voir [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#), par. 51 et 58.

<sup>73</sup> Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur le Kosovo\*, par. 74.

officielles à une période qui se caractérisait de toute façon par de hauts niveaux d'insécurité.

119. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la loi relative à l'usage des langues. Il s'agit en particulier de renforcer les capacités de traduction de l'administration, de recruter et de former du personnel bilingue et multilingue et de fournir des ressources et des conseils aux communes pour augmenter leurs performances à cet égard. Il est nécessaire d'apporter un plus grand soutien politique à l'institution du commissaire aux langues.

### Usage des langues minoritaires devant les tribunaux (article 10)

120. En vertu de la loi relative à l'usage des langues, les deux langues officielles doivent être utilisées sur un pied d'égalité dans les procédures judiciaires. Les tribunaux mènent les procédures dans la langue officielle ou les langues choisies par les parties à la procédure. À la demande d'une partie, des équipements sont mis à disposition pour permettre une interprétation simultanée. Les documents sont produits dans la ou les langues officielles choisies pour la procédure.

121. Toutefois, en raison du manque de traducteurs et d'interprètes qualifiés, la traduction insuffisante et médiocre des dossiers et l'interprétation inadéquate lors des audiences restent des sujets de préoccupation<sup>74</sup>. La traduction et l'interprétation continuent d'être cofinancées par des organisations internationales, bien que ce financement soit en baisse. Depuis 2019, le Conseil judiciaire met en place un système de certification des interprètes et traducteurs judiciaires afin de garantir des normes de qualité. Le premier appel à candidatures pour des interprètes dans le cadre de ce système a été lancé en mars 2022.

122. Le Comité consultatif rappelle qu'il a systématiquement encouragé les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les droits linguistiques des minorités soient pleinement respectés dans le contexte judiciaire<sup>75</sup>. Il regrette donc que les capacités de traduction et d'interprétation restent un problème, ce qui entraîne une mise en œuvre insuffisante du bilinguisme exigé par la loi relative à l'usage des langues.

123. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la loi relative à l'usage des langues devant les tribunaux, notamment en recrutant et en formant des traducteurs et des interprètes qualifiés et en garantissant des ressources budgétaires suffisantes pour soutenir la mise en œuvre du système de certification des interprètes et des traducteurs judiciaires.

### Usage des langues minoritaires pour les indications topographiques (article 11)

124. En vertu de la loi relative à l'usage des langues, les panneaux officiels indiquant les noms des communes, villages, routes, rues et autres lieux publics doivent figurer dans les deux langues officielles et dans les langues qui ont le statut de langue officielle dans la commune concernée. Aucune évolution n'a été signalée par rapport au quatrième

<sup>74</sup> Informations écrites communiquées par la Mission de l'OSCE au Kosovo, mars 2022, et Commission européenne (19 octobre 2021), Rapport 2021 sur le Kosovo\* accompagnant la Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, p. 18.

<sup>75</sup> [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#), par. 59.

avis, qui indiquait que la majorité des communes respectaient les obligations légales<sup>76</sup>.

125. Le Comité consultatif a observé que les panneaux indiquant les noms des communes sont souvent la cible de dégradations. Dans les communes à majorité albanaise (K), les inscriptions en serbe sur les panneaux routiers sont souvent rendues illisibles et la situation est similaire pour les panneaux routiers en albanais dans les communes à majorité serbe (K). En outre, dans certains cas, les panneaux routiers sont complètement détruits, comme le panneau routier menant au monastère orthodoxe serbe de Draganac/Dragançë dans la commune de Novo Brdo/Novo Berdë, qui a été détruit à quatre reprises depuis janvier 2020<sup>77</sup>. Le Comité consultatif ne sait pas dans quelle mesure les autorités effectuent un suivi de ces incidents ni si les auteurs de ces actes ont été condamnés.

126. Le Comité consultatif rappelle la valeur symbolique importante des indications topographiques en deux langues, qui constituent une affirmation de la valeur accordée à la présence de la diversité linguistique, et du partage harmonieux d'un territoire donné entre différents groupes linguistiques. Il regrette donc les dommages causés aux panneaux bilingues et considère qu'il est important que ces actes fassent l'objet d'un suivi par les autorités.

127. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de mettre en place une signalétique publique dans toutes les langues officielles pertinentes, conformément aux obligations nationales. La dégradation des panneaux de signalisation devrait faire l'objet de condamnations officielles, de sanctions adéquates et de réparations rapides.

### Accès à l'éducation en serbe (article 12)

128. L'enseignement continue d'être dispensé par deux structures éducatives parallèles, qui fonctionnent séparément l'une de l'autre : les établissements préscolaires et scolaires et les universités gérées par le Kosovo\* et suivant le programme d'études élaboré par le ministère de l'Éducation, de la Science, de la Technologie et de l'Innovation (ci-après « ministère de l'Éducation »), et les établissements équivalents gérés par la Serbie et suivant le programme d'études serbe (ci-après « établissements suivant le programme d'études serbe »).

129. En vertu de la loi de 2008 relative à la protection et à la promotion des droits des communautés et de leurs membres, les établissements scolaires qui enseignent en serbe peuvent appliquer le programme ou les manuels élaborés par les autorités serbes après notification au ministère de l'Éducation et à l'issue d'un processus d'examen<sup>78</sup>. Ces dispositions n'ont toujours pas été mises en œuvre dans la pratique. Le ministère de l'Éducation n'a

jusqu'à présent reçu aucune demande de la part des établissements suivant le programme d'études serbe en ce qui concerne les programmes qu'ils appliquent ou les manuels qu'ils utilisent. Les institutions du Kosovo\* n'ont pas non plus cherché à mettre en place un programme d'études distinct en serbe au Kosovo\*. À l'exception de la reconnaissance mutuelle des diplômes (voir ci-dessous), la question d'une double offre d'éducation au Kosovo\* n'a pas été incluse dans le cadre du dialogue entre Belgrade et Pristina facilité par l'UE.

130. Selon les informations communiquées par les autorités, seuls 369 élèves serbes (K) sont inscrits dans les établissements primaires et secondaires relevant du ministère de l'Éducation du Kosovo\*. Dans le même temps, environ 131 établissements suivant le programme d'études serbe fonctionnent au Kosovo\*. Neuf autres écoles fonctionnent dans les mêmes locaux que les écoles du Kosovo\*, selon le principe « deux écoles sous un même toit ». La coopération entre les deux systèmes éducatifs se limite au niveau local et est principalement informelle ou de nature technique. Ainsi, un nombre croissant de communes ont commencé ces dernières années à apporter une forme de soutien au fonctionnement des établissements suivant le programme d'études serbe, en prenant en charge l'entretien ou les réparations des bâtiments scolaires, le paiement des services collectifs, la fourniture de bois de chauffage ou l'aide au transport des élèves<sup>79</sup>.

131. Les établissements suivant le programme d'études serbe ne sont pas seulement fréquentés par des enfants serbes (K), mais aussi par des élèves des communautés gorani, croate (K) et monténégrine (K), ainsi que par des enfants roms vivant dans des zones majoritairement habitées par des Serbes (K)<sup>80</sup>. Les membres de la communauté bosniaque (K) habitant dans certaines communes à majorité serbe optent également pour le programme d'enseignement serbe. Les représentants de plusieurs de ces communautés ont indiqué au Comité consultatif que leur principale motivation provient du fait qu'il s'agit de la seule possibilité pour que leurs enfants étudient dans leur première langue.

132. Les autorités ne prennent aucune initiative systématique pour promouvoir les interactions et l'apprentissage interculturel entre les élèves qui suivent les deux programmes distincts dans ces écoles. Les activités extrascolaires réunissant les élèves des deux systèmes sont principalement mises en place et financées par la société civile et les donateurs internationaux. Le serbe n'est pas enseigné dans les écoles du Kosovo\* et, à la connaissance du Comité consultatif, l'albanais n'est pas enseigné dans les établissements suivant le programme d'études serbe.

133. En règle générale, les diplômes délivrés par les établissements suivant le programme d'études serbe ne

<sup>76</sup> Quatrième Avis du Comité consultatif sur le Kosovo\*, par. 77.

<sup>77</sup> Informations écrites communiquées par la Mission de l'OSCE au Kosovo, mars 2022.

<sup>78</sup> Loi n° 03/L-047 relative à la protection et à la promotion des droits des communautés et de leurs membres, 21 décembre 2011, article 8(5).

<sup>79</sup> Mission de l'OSCE au Kosovo (décembre 2018), « Communities' access to pre-university education in Kosovo », p. 20-23.

<sup>80</sup> En ce qui concerne la ségrégation des enfants roms et ashkali dans le système scolaire administré par la Serbie, voir Dafina Halili (16 mai 2022), [Ghost schools, ghetto schools and segregated shifts. Segregation of Roma and Ashkali children in the Serbian parallel education system.](#)

sont toujours pas reconnus au Kosovo\*, ce qui signifie que les diplômés de ces établissements ne peuvent pas étudier dans les établissements d'enseignement supérieur du Kosovo\*, à l'exception de l'université de Mitrovica/Mitrovicë Nord, qui est administrée par la Serbie. En 2016, l'accord technique initial conclu dans le cadre du dialogue facilité par l'UE sur la reconnaissance mutuelle des diplômes universitaires a été étendu aux diplômes de l'enseignement primaire, secondaire et de la formation professionnelle. Toutefois, aucune mesure n'a été prise sur ces questions à ce jour. De même, un document d'orientation publié en 2019, envisageant la vérification des diplômes délivrés par les établissements suivant le programme d'études serbe au Kosovo\*, n'a pas encore donné lieu à un texte réglementaire<sup>81</sup>. Cette situation affecte également les personnes appartenant à des communautés minoritaires non serbes. Ainsi, les représentants des Roms se sont plaints au Comité consultatif que les diplômés roms des établissements suivant le programme d'études serbe ne sont pas éligibles au programme de bourses universitaires mis en place par le gouvernement pour les diplômés roms, ashkali et égyptiens. La non-reconnaissance des diplômes a également posé des problèmes aux candidats serbes (K) au programme d'études balkaniques nouvellement créé à l'université de Prishtinë/Priština (voir article 14). Dans le même temps, la police du Kosovo accepte dans ses effectifs des diplômés de tous les systèmes scolaires<sup>82</sup>.

134. La reconnaissance des diplômes délivrés par les universités serbes continue également de poser problème, même si l'accord initial date de 2011. Dans ce contexte, on peut se demander si les candidats titulaires de diplômes universitaires obtenus en Serbie pourront prétendre à des contrats de professeurs dans le cadre du nouveau programme d'études balkaniques. Indépendamment du dialogue facilité par l'UE, les autorités et la communauté internationale ont mis en place en 2015 un mécanisme de vérification des diplômes délivrés par l'université de Mitrovica/Mitrovicë Nord. Lors de sa visite, le Comité consultatif a été informé que le mandat du mécanisme se terminait fin 2021. Les autorités ont toutefois indiqué que le processus reprendrait début 2023.

135. Le Comité consultatif réaffirme qu'à son avis, les systèmes éducatifs « parallèles » ou séparés ne sont pas propices à la création de sociétés unies et cohésives mais, au contraire, perpétuent les divisions entre les communautés. Lorsque les enfants ne se rencontrent pas et se connaissent peu, n'apprennent pas la langue des autres et se voient enseigner des aspects et des interprétations différents de l'histoire, il existe un risque de produire une génération qui considère autrui avec suspicion et ressentiment.

136. Au vu des constatations ci-dessus, le Comité consultatif déplore qu'aucun progrès n'ait été réalisé en ce qui concerne la mise en place d'un système éducatif unifié. Ayant appris que pour de nombreux parents serbes (K), gorani ou roms, en particulier dans les régions du sud, le choix d'établissements suivant le programme d'études serbe est avant tout un choix pragmatique fondé sur le souhait que leurs enfants reçoivent une instruction dans leur première langue, le Comité consultatif a du mal à comprendre pourquoi les autorités n'ont toujours pas mis au point un programme d'études en serbe. Même s'il ne s'agit que de commencer par des projets pilotes locaux, il serait important de disposer d'un tel programme et de commencer à élaborer les supports pédagogiques nécessaires. Cela devrait se faire en coopération avec les représentants des communautés qui parlent le serbe, y compris les communautés gorani et roms, en leur expliquant clairement que les mesures prises en faveur d'un système éducatif unifié ne sont pas destinées à réduire leurs droits, mais à garantir leur droit à l'éducation et leurs droits dans le système éducatif au sein des institutions du Kosovo\*.

137. Le Comité consultatif déplore aussi le manque d'efforts de la part des autorités pour favoriser les contacts entre les élèves des écoles qui suivent le programme du Kosovo\* et ceux des établissements suivant le programme d'études serbe, même lorsqu'ils se trouvent dans les mêmes locaux ou dans des bâtiments adjacents. La distance croissante entre ces communautés est renforcée par le fait que les manuels scolaires des établissements secondaires du Kosovo\* continuent de contenir des informations erronées et des descriptions discriminatoires des minorités ethniques, en particulier des Serbes (K) (voir article 6)<sup>83</sup>. En outre, il est important que les enfants des deux communautés aient la possibilité d'apprendre l'autre langue officielle, car un bilinguisme ou multilinguisme généralisé est non seulement une condition préalable à la mise en œuvre de la législation pertinente (article 10), mais sera également profitable au développement socio-économique et à la cohésion de la société.

138. Le Comité consultatif estime en outre que la non-reconnaissance des diplômes délivrés par les établissements d'enseignement serbe pour l'accès aux établissements d'enseignement supérieur, aux bourses d'études ou à l'emploi équivaut à une discrimination et constitue un obstacle à l'intégration sociale future. Elle limite les perspectives des citoyens du Kosovo\* de s'intégrer pleinement dans diverses activités économiques et professionnelles et rend plus difficile leur identification à la société du Kosovo\*. Cette situation ne concerne pas seulement les Serbes (K), mais aussi les Bosniaques (K), les Gorani ou les Roms, qui n'ont pas nécessairement de

<sup>81</sup> Document d'orientation « Sur la demande d'emploi des membres des communautés non majoritaires, qui possèdent des diplômes délivrés par des établissements d'enseignement parallèles dans la République du Kosovo, où l'enseignement est dispensé en serbe », qui nécessite la modification du règlement (QRK) n° 21/2015 « Sur les procédures et les critères de délivrance de certificats aux citoyens de la République du Kosovo qui ont reçu des diplômes de l'université de Mitrovica Nord, aux fins de la demande d'emploi et de l'obtention de licences et d'examens professionnels dans les institutions publiques ».

<sup>82</sup> Informations communiquées oralement au Comité consultatif en mars 2022. Voir aussi Institution du médiateur (2020), Rapport annuel 2019, p. 89-90.

<sup>83</sup> Youth Initiative for Human Rights (2017), « Discriminatory Language in School Textbooks » ; voir aussi la résolution du Parlement européen du 6 juillet 2022 sur le rapport de la Commission concernant le Kosovo ([2021/2246\(INI\)](#)).

liens avec la Serbie et n'ont donc pas la possibilité ou le souhait d'y poursuivre leurs études ou leur carrière.

139. Comme pour d'autres questions (voir articles 17 et 18), les autorités du Kosovo\* invoquent le concept de réciprocité pour justifier cette situation. Selon les circonstances, cette démarche implique que l'octroi de droits aux Serbes (K) est subordonné à la condition que les autorités serbes accordent des droits analogues soit aux citoyens du Kosovo\*, soit aux membres de la minorité albanaise en Serbie. Dans les deux cas, le Comité consultatif estime que ces pratiques ne sont pas conformes à la Convention-cadre. Il rappelle que la protection des droits des minorités ne peut être subordonnée à des questions de relations bilatérales avec d'autres pays, aussi difficiles et chargées d'histoire soient-elles<sup>84</sup>. Il n'accepte donc pas l'argument des autorités du Kosovo\* selon lequel le principe de réciprocité les empêche de respecter leurs obligations au titre de la Convention-cadre.

140. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mettre au point en priorité un programme scolaire en serbe pour le Kosovo\*, en coopération avec les représentants des communautés concernées. Tant que la situation concernant le système éducatif parallèle administré par la Serbie n'aura pas été résolue, il est nécessaire que les diplômes délivrés par ces établissements et par l'université de Mitrovica/Mitrovicë Nord soient reconnus.

#### Accès des communautés rom, ashkali et égyptienne à l'éducation (article 12)

141. Afin de remédier à l'accès insuffisant des enfants des communautés rom, ashkali et égyptienne à l'éducation, le gouvernement a adopté en 2017 un Plan stratégique pour l'éducation au Kosovo 2017-2021<sup>85</sup>. Une évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique révèle que les mesures prises n'ont pas été suffisantes pour atteindre la plupart des objectifs<sup>86</sup>.

142. Alors que l'objectif était d'augmenter de manière significative l'intégration des enfants roms, ashkali et égyptiens dans l'enseignement préscolaire, celle-ci a en réalité chuté, passant de 54 % en 2014-2015 à 45 % cinq ans plus tard. Cela signifie que plus de la moitié des enfants roms, ashkali et égyptiens (contre seulement 16 % des enfants en général) commencent l'école primaire sans y être du tout préparé par un apprentissage organisé. L'inscription dans les établissements préscolaires est gratuite, mais pas obligatoire. De plus, les places sont limitées, en particulier dans les communes dont la population augmente rapidement, comme Fushë Kosovë/Kosovo Polje.

143. La fréquentation des écoles primaires, qui est presque systématique pour la majorité de la population, est restée à

un niveau de 84 % pour les Roms, les Ashkali et les Égyptiens, et donc au même niveau que cinq ans auparavant. Le taux de fréquentation de l'enseignement secondaire inférieur et supérieur de ces communautés n'a guère changé et reste considérablement inférieur à celui de l'ensemble de la population. Malgré une légère diminution du décrochage scolaire, l'écart reste particulièrement important dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, qui est fréquenté par 84 % des jeunes en général, mais seulement par 31 % des Roms, Ashkali et Égyptiens. Alors que les écoles primaires sont fréquentées par à peu près autant de filles que de garçons, la disparité entre les sexes s'accroît pour le premier cycle de l'enseignement secondaire et encore plus pour le deuxième cycle. En particulier dans les zones rurales, les filles des communautés rom, ashkali et égyptienne sont plus souvent déscolarisées que les garçons<sup>87</sup>. Les inscriptions à l'université sont en hausse, mais restent à un faible niveau<sup>88</sup>. Si les différences fondées sur l'appartenance ethnique sont significatives, il existe également une forte corrélation avec la pauvreté, ce qui signifie que les enfants roms, ashkali et égyptiens issus de familles plus aisées ont deux fois plus de chances de fréquenter le premier cycle de l'enseignement secondaire que ceux qui vivent dans les ménages les plus pauvres.

144. Étant donné que les ressources financières sont un obstacle important à la fréquentation par certains enfants du deuxième cycle du secondaire et que de nombreuses familles ont besoin que leurs enfants contribuent aux revenus du ménage, les bourses d'études jouent un rôle déterminant. En partie avec le soutien de donateurs, le ministère de l'Éducation octroie chaque année 500 bourses aux élèves roms, ashkali et égyptiens qui obtiennent de bons résultats à l'école pour qu'ils accèdent au deuxième cycle du secondaire. Ces bourses ne sont toutefois pas accessibles au grand nombre d'enfants roms qui fréquentent les établissements suivant le programme d'études serbe.

145. Pendant la pandémie de covid-19, l'enseignement a été assuré principalement à distance entre mars et septembre 2020. De nombreux enfants roms, ashkali et égyptiens ont rencontré d'importants obstacles pour y accéder en raison de l'absence d'équipement, de connexion à internet et même d'électricité. Le manque d'espace physique dans des maisons surpeuplées ainsi que la capacité insuffisante des parents à fournir un soutien ont posé des difficultés supplémentaires.

146. L'éducation des enfants roms, ashkali et égyptiens repose dans une large mesure sur les plus de 70 centres d'apprentissage répartis dans tout le Kosovo\*, qui ont été initialement établis par des acteurs non gouvernementaux et financés par divers donateurs. Leur rôle est de fournir un

<sup>84</sup> Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (2 octobre 2008), [The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations](#), recommandation 15.

<sup>85</sup> Ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (2017), « [Kosovo Education Strategic Plan 2017-2021](#) ».

<sup>86</sup> Sauf indication contraire, les données figurant dans ce chapitre proviennent du Centre d'éducation du Kosovo (2022), « [Evaluation of the Implementation of Kosovo Education Strategic Plan 2017-2021. Insufficient Achievement](#) » et de l'UNICEF (2020), « [Multiple Indicator Cluster Survey 2019-2020, Statistical Snapshot](#) », p. 37 et suiv. Les pourcentages sont arrondis.

<sup>87</sup> Roma Versitas Kosovo et Roma Education Fund (2021), « [Country Assessment Research Kosovo](#) », p. 11-12.

<sup>88</sup> Mission de l'OSCE au Kosovo (2020), « [Overview of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo](#) », p. 4.

soutien éducatif supplémentaire afin d'améliorer les résultats scolaires et de prévenir le décrochage scolaire. En 2017, le ministère de l'Éducation a défini les critères et les procédures pour la création et le fonctionnement des centres d'apprentissage en tant que centres scolaires ou communautaires visant à fournir un soutien pédagogique auxiliaire et d'autres activités éducatives aux élèves des écoles maternelles et primaires, en particulier à ceux qui appartiennent aux communautés rom, ashkali et égyptienne<sup>89</sup>. Les efforts d'institutionnalisation déployés par les autorités du Kosovo\* ont visé à stabiliser les services des centres d'apprentissage et à les rapprocher du système éducatif, notamment en fournissant progressivement un financement public durable aux niveaux central et municipal. Toutefois, ce processus a été entravé par un certain nombre de problèmes, notamment au niveau de la coordination entre le ministère de l'Éducation, les communes et les donateurs, ce qui a entraîné une diminution du financement et a placé certains centres sous la menace d'une fermeture<sup>90</sup>. Environ la moitié d'entre eux seulement ont été enregistrés auprès du ministère de l'Éducation avant 2022, ce qui est une condition préalable à l'accès aux financements publics. Certains n'ont pas été enregistrés car ils ne remplissent pas les critères, notamment en ce qui concerne les qualifications du personnel enseignant.

147. Le Comité consultatif rappelle que, pour assurer l'accès de toutes les personnes appartenant à des minorités nationales à une éducation de qualité, les autorités doivent agir avec fermeté pour, notamment, veiller à ce que tous les enfants (y compris les enfants roms) soient dûment scolarisés et mener un suivi du parcours scolaire, y compris de l'absentéisme et des taux d'échec scolaire, du degré d'alphabétisation, d'achèvement des études, des niveaux atteints, des inégalités entre les sexes, de l'accès aux niveaux d'enseignement supérieur et, en conséquence, de l'accès à l'emploi<sup>91</sup>.

148. Dans ce contexte, le Comité consultatif regrette vivement que les objectifs fixés par le Plan stratégique pour l'éducation au Kosovo 2017-2021 n'aient pas été atteints. Il est particulièrement préoccupé par la faible fréquentation des établissements préscolaires par les enfants roms, ashkali et égyptiens, alors que de bons résultats en la matière sont une condition préalable pour obtenir des résultats adéquats à l'école primaire. En outre, il est nécessaire de combler l'écart significatif entre les communautés majoritaires et minoritaires dans la fréquentation du deuxième cycle de l'enseignement secondaire de manière structurelle, au-delà de l'octroi louable de bourses d'études fondées sur le mérite. Enfin, il est primordial de trouver une solution durable pour les centres d'apprentissage qui associe les avantages de l'éducation informelle axée sur la société civile à la sécurité

nécessaire d'un financement public stable et suffisamment élevé, que ce soit au niveau national ou municipal.

149. Le Comité consultatif appelle les autorités centrales et municipales à redoubler d'efforts pour améliorer l'accès des enfants roms, ashkali et égyptiens à l'éducation et, en particulier, à combler les lacunes au niveau préscolaire et au deuxième cycle du secondaire, ainsi qu'à institutionnaliser un soutien public suffisant en faveur des centres d'apprentissage.

### Enseignement, supports pédagogiques et formation des enseignants dans les langues minoritaires (article 14)

150. Dans le cadre du programme d'études appliqué au Kosovo\*, un enseignement dans les langues minoritaires continue d'être proposé en bosnien et en turc. Un nouveau programme pour les classes de niveaux 1 à 9 a été lancé en 2018. Toutefois, la traduction en bosnien et en turc des manuels adaptés aux matières générales a pris du retard. Au total, la publication de 27 livres a été bloquée jusqu'à début 2022 en raison d'un désaccord sur les fondements juridiques de la rémunération des auteurs. Selon les autorités, ces manuels de matières générales ont maintenant été distribués dans les écoles pour les classes de niveaux 1 à 8. Certains manuels portant sur des matières spécifiques concernant les communautés (« nationales »), notamment la musique, l'art, les langues autochtones et l'histoire en bosnien et en turc, sont toujours en cours d'élaboration. Un nouvel appel à la publication de ces manuels a été lancé en novembre 2022. Lors des échanges des représentants des communautés bosniaque et turque avec le Comité consultatif, le manque de supports pédagogiques a été la principale préoccupation qu'ils ont exprimée.

151. Les langues des communautés (serbe, turc et bosnien) peuvent être enseignées comme matières optionnelles à partir de la troisième année, sur demande, mais les autorités ont informé le Comité consultatif que jusqu'à présent il n'y avait pas eu de demande en ce sens et que le ministère de l'Éducation n'avait pas encore élaboré de programmes pour ces langues en tant que matières optionnelles.

152. Le Comité consultatif rappelle que l'accès à un enseignement et à des manuels scolaires de bonne qualité est une condition préalable essentielle à un enseignement de bonne qualité pour tous les élèves<sup>92</sup>. Dans cette perspective, il déplore que l'adaptation des manuels en bosnien et en turc au nouveau programme ait pris tant de temps et qu'il n'existe aucun manuel pour les principales matières spécifiques aux communautés destinées à familiariser les élèves avec la culture de la minorité nationale à laquelle ils appartiennent.

<sup>89</sup> Instruction administrative 12/2017 sur la création et le fonctionnement des centres d'apprentissage », révisée par l'instruction administrative 19/2018. Voir aussi INCLUDE – Renforcer les capacités pour une éducation inclusive (2020), [Mapping Study. Analysis of interventions and achievements of various projects supporting inclusion in education of Roma, Ashkali and Egyptian boys and girls.](#)

<sup>90</sup> Prishtinainsight.com (20 octobre 2021), « [Threat to Additional Learning Centres risks harming non-majority communities](#) ».

<sup>91</sup> [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1](#), « Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 2 mars 2006, p. 24.

<sup>92</sup> [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1](#), p. 20.

153. Outre leurs plaintes concernant le manque de manuels, les représentants des minorités bosniaque et turque ont exprimé leur mécontentement quant à la qualité insuffisante de l'enseignement de l'albanais dans leurs écoles. Soulignant à quel point il est important que les enfants apprennent l'albanais, ils ont dit regretter que les enseignants albanais ne soient pas suffisamment formés pour enseigner la langue à des non-albanophones et qu'ils ne disposent pas de manuels adaptés. En novembre 2022, le ministère de l'Éducation a lancé un appel public pour des manuels en albanais destinés à l'enseignement des enfants des communautés minoritaires. Il existe un programme d'études pour l'albanais, et l'albanais est enseigné en tant que matière obligatoire à raison de deux heures par semaine.

154. Le Comité consultatif rappelle que la méconnaissance de la langue officielle peut limiter les possibilités de participation à la société sur un pied d'égalité, c'est pourquoi les établissements enseignant dans les langues minoritaires doivent assurer un développement adéquat des compétences des locuteurs dans la langue officielle<sup>93</sup>. Dans cette perspective et dans un contexte de recul du bilinguisme et du trilinguisme au Kosovo\* (voir articles 10 et 12), il partage le point de vue des représentants des minorités, selon lequel une plus grande attention devrait être accordée à la qualité de l'enseignement de l'albanais aux élèves dont la première langue est le bosnien ou le turc et qu'un programme d'études adapté et des supports pédagogiques de bonne qualité sont indispensables. Le Comité consultatif salue donc le fait qu'un appel public à la production de tels manuels ait été lancé. Il pourrait également être souhaitable d'évaluer si les élèves de ces établissements enseignant en langues minoritaires acquièrent un niveau d'albanais suffisamment élevé pour pouvoir participer pleinement à la société du Kosovo\*.

155. La formation des enseignants en bosnien et en turc est assurée à l'université de Prizren, bien qu'il y ait eu une certaine instabilité au cours de la période de suivi, l'université ayant temporairement perdu son accréditation. Jusqu'à présent, les représentants des minorités n'ont pas fait état d'un manque d'enseignants qualifiés pour enseigner en bosnien et en turc, respectivement.

156. En 2021, un cursus de licence en études balkaniques a été ouvert à l'université de Prishtinë/Priština. Il s'agit du seul programme d'études au sein du système éducatif du Kosovo\* où le serbe est enseigné et même utilisé comme langue d'enseignement. L'objectif de ce programme, qui résulte d'une initiative de l'OSCE, est d'améliorer la communication interculturelle au Kosovo\* et dans la région des Balkans occidentaux, en formant les étudiants et les professionnels aux langues officielles et aux langues des Balkans, y compris au croate et au bosnien. Les diplômés de ce cursus sont censés être qualifiés pour travailler

comme traducteurs ou professeurs de langues, ou dans le secteur de la communication interculturelle<sup>94</sup>.

157. Pour l'année d'inauguration de ce cursus, 11 étudiants, dont dix Albanais (K) et un Serbe (K), ont été admis. Selon une enquête menée par la Mission de l'OSCE auprès des candidats, au moins deux des candidats qui ne se sont pas inscrits ont invoqué le refus de leurs certificats scolaires délivrés au Kosovo\* et portant sur le programme d'études serbe pour justifier leur incapacité à se présenter à l'examen d'admission. Le seul Serbe (K) admis avait un certificat délivré par la MINUK en 2002. On ne sait pas non plus à ce stade si le personnel enseignant titulaire de diplômes décernés par la Serbie ou par l'université de Mitrovica/Mitrovicë Nord se verra accorder des contrats de travail à l'université de Prishtinë/Priština<sup>95</sup>.

158. Le Comité consultatif salue la mise en place du cursus d'études balkaniques et considère qu'il s'agit d'une première étape importante pour intégrer l'enseignement du serbe dans le système éducatif du Kosovo\* (voir article 12). Ce programme d'études est absolument nécessaire pour répondre à la demande de traducteurs et d'autres professionnels parlant les deux langues officielles (voir article 10). Elle regrette cependant que relativement peu d'étudiants se soient portés candidats et aient été admis, dont une seule personne de la communauté serbe (K). La persistance d'obstacles à la reconnaissance des diplômes scolaires et universitaires issus de cursus serbes ou d'établissements et d'universités serbes risque d'avoir des répercussions négatives sur ce programme.

159. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que des supports pédagogiques de qualité en bosnien et en turc soient disponibles en quantité suffisante pour toutes les matières pertinentes, y compris les matières spécifiques aux communautés, et pour l'enseignement de l'albanais en tant que deuxième langue.

160. Le Comité consultatif appelle les autorités à apporter tout le soutien nécessaire au cursus d'études balkaniques nouvellement créé à l'université de Prishtinë/Priština, notamment en ce qui concerne les obstacles liés aux diplômes scolaires et universitaires délivrés par des établissements d'enseignement administrés par la Serbie.

### Représentation au sein des organes élus et de la fonction publique (article 15)

161. La représentation des personnes appartenant aux minorités nationales à l'Assemblée reste assurée par les 20 sièges accordés par la Constitution. Aucun siège n'est réservé aux Croates (K) et aux Monténégrins (K), qui n'ont pas officiellement renouvelé leur demande en ce sens.

162. Lors des élections anticipées organisées en février 2021, les Serbes (K) ont présenté des candidats

<sup>93</sup> [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#), par. 68.

<sup>94</sup> Balkan Insight (26 October 2021), « [Kosovo University Teaches Serbian Again, Two Decades After War](#) ». D'après le [site web du programme](#), il est possible de choisir entre « l'albanais, le serbe, le bosnien, le croate, le macédonien, le bulgare, le roumain, le grec, etc. », et les cours sont dispensés « en albanais et dans l'une des langues des Balkans, telles que le serbe, le croate, le bosnien, le macédonien, le bulgare, le roumain, le grec, etc., à choisir par les étudiants eux-mêmes ».

<sup>95</sup> Informations écrites communiquées par la Mission de l'OSCE au Kosovo, mars 2022.

exclusivement sur la liste de Srpska Lista (liste serbe). Les autres minorités nationales ont participé aux élections en présentant des candidats en concurrence pour les sièges. Par rapport aux élections précédentes, on a observé une augmentation significative de la participation des Roms et des Bosniaques (K) ainsi que des habitants des communes à majorité serbe (K). Les résultats des élections concernant plusieurs sièges réservés aux communautés bosniaque (K) et rom ont fait l'objet d'un recours de la part des partis concurrents non majoritaires, qui faisaient valoir qu'il y aurait eu des ingérences de la part de représentants de Srpska Lista. Le Comité des recours électoraux a partiellement accepté les plaintes formulées et a invalidé un certain nombre de votes provenant de régions à majorité serbe (K), au motif que le principe des sièges garantis pour la représentation de chaque communauté non majoritaire n'avait pas été respecté. Ces décisions, confirmées par la Cour suprême, ont entraîné la perte d'un siège pour deux des entités politiques mises en cause<sup>96</sup>.

163. Les questions relatives aux minorités continuent d'être traitées par la commission des droits et intérêts des communautés et du retour de l'Assemblée<sup>97</sup>. Son efficacité est cependant entravée par le boycott des membres serbes (K). Ce boycott bloquerait également l'adoption de textes législatifs en la matière, qui requiert une double majorité. Parmi les exemples cités figurent des modifications de la loi relative à l'autonomie locale, de la loi relative à l'éducation et des dispositions légales relatives à la mise en place d'une journée des Égyptiens.

164. Quatre membres du gouvernement composé en mars 2021 représentent des minorités nationales, dont une femme, à savoir la Vice-Première ministre chargée des questions relatives aux minorités et des droits humains (bosniaque (K)), le ministre des Communautés et du Retour (serbe (K)), le ministre des Collectivités locales (égyptien) et le ministre du Développement rural (turc (K)). En outre, il y a un vice-ministre rom de la Culture et un vice-ministre ashkali des Finances.

165. Les représentants des minorités se sont souvent plaints auprès du Comité consultatif du fait que le quota de 10 % concernant l'emploi dans le secteur public, tel que le prévoit la loi relative à la fonction publique, n'est pas mis en œuvre dans la pratique. Un rapport gouvernemental sur l'administration centrale a toutefois relevé qu'en 2018, le pourcentage de fonctionnaires s'identifiant comme membres d'une minorité nationale s'élevait à 9,2 %<sup>98</sup>. Bien qu'indiquant que la part du personnel appartenant à une minorité était inégale parmi les institutions gouvernementales, une enquête de l'OSCE de 2017 a

révélé que la situation s'était améliorée et que les Serbes (K) et les Turcs (K) étaient même surreprésentés par rapport à leur proportion dans la population<sup>99</sup>. On ne dispose malheureusement pas de données ventilées plus récentes sur la composition ethnique de l'administration publique. Avec la mise en place d'un programme de stages destiné aux jeunes des communautés minoritaires et d'un mécanisme institutionnel spécifique pour encourager et promouvoir l'emploi des personnes appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne dans les institutions du Kosovo\*<sup>100</sup>, les autorités s'efforcent d'accroître la représentation des personnes appartenant à des communautés minoritaires dans la fonction publique.

166. Au niveau municipal, en vertu des textes réglementaires, le nombre de postes pour chaque communauté dans la fonction publique municipale devrait être proportionnel au nombre total de membres de cette communauté résidant dans la commune concernée. D'après un rapport publié en 2017, 10 des 24 communes évaluées ne respectent pas la proportion globale de postes pour les personnes appartenant à des minorités nationales si l'on cumule tous les chiffres en un seul pourcentage. Lorsque l'on évalue séparément la représentation de chaque communauté, sur les 24 communes où au moins une communauté en minorité numérique a une population suffisamment importante pour justifier au moins un poste dans la fonction publique, seules deux communes ont atteint une représentation proportionnelle de chaque communauté en minorité numérique résidant dans la commune. Alors que les Serbes (K) et les Bosniaques (K) sont représentés proportionnellement ou surreprésentés dans plusieurs communes, les Roms, les Ashkali et les Égyptiens sont systématiquement et disproportionnellement sous-représentés et sont plus susceptibles d'être employés à des postes subalternes (techniques et administratifs)<sup>101</sup>. Aucune étude plus récente n'est disponible, mais les interlocuteurs du Comité consultatif ont confirmé que la situation reste non satisfaisante.

167. Pendant la crise liée à la question des plaques d'immatriculation en novembre 2022, des milliers de Serbes (K) ont quitté leur poste dans les institutions publiques, y compris le parlement, le gouvernement central et les collectivités locales, la police et les tribunaux (voir article 6). En décembre 2022, les autorités du Kosovo\* ont annoncé que des élections locales seraient organisées dans quatre communes du nord afin de pourvoir les postes vacants. Après un regain de tensions au sujet de ces élections, celles-ci ont été reportées à avril 2023<sup>102</sup>.

<sup>96</sup> Sauf indication contraire, les informations figurant dans ce chapitre proviennent de la Mission de l'OSCE au Kosovo (2021), du cinquième rapport d'évaluation des droits des communautés, p. 17-21, et des informations écrites complémentaires communiquées en février 2022.

<sup>97</sup> La commission est chargée d'examiner les projets de loi afin de s'assurer que les droits et les intérêts des communautés soient correctement pris en compte. Elle est composée d'un tiers de députés serbes (K), d'un tiers de députés albanais (K) et d'un tiers de députés représentant d'autres communautés.

<sup>98</sup> Ministère de l'Administration publique (2019), « [Report on the situation of civil service of the Republic of Kosovo for 2018](#) », p. 21.

<sup>99</sup> Mission de l'OSCE au Kosovo (2017), « [Representation of Communities in the Civil Service in Kosovo](#) », p. 38.

<sup>100</sup> Décret gouvernemental du 1<sup>er</sup> juin 2022 sur le mécanisme institutionnel visant à encourager et promouvoir l'emploi dans les communautés rom, ashkali et égyptienne en République du Kosovo.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> DW (12 octobre 2022), [Kosovo delays local election in Serbian majority areas](#).

168. Le Comité consultatif rappelle que l'administration publique devrait, dans la mesure du possible, refléter la diversité de la société, c'est pourquoi les autorités sont encouragées « à identifier des moyens de promouvoir le recrutement de personnes appartenant à des minorités nationales dans le secteur public (...). La participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique peut également aider cette dernière à mieux répondre à leurs besoins »<sup>103</sup>. Le Comité consultatif félicite les autorités pour la représentation des personnes appartenant à des minorités au sein du gouvernement et apprécie les efforts déployés pour mettre en œuvre l'obligation d'assurer la représentation des minorités dans l'administration publique. Il regrette toutefois vivement que les personnes appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne soient encore largement sous-représentées. Le Comité consultatif est également très préoccupé par le retrait massif des Serbes (K) des postes dans les institutions publiques, qui va à l'encontre de tous les efforts déployés pour assurer la représentation et la participation des Serbes (K) dans les organes élus et dans la fonction publique.

169. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à appliquer les dispositions légales prévoyant la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales dans les organes élus et l'administration publique, tant au niveau central que municipal, en veillant en particulier à augmenter la proportion de fonctionnaires appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne.

### Participation des Roms, des Ashkali et des Égyptiens à la vie socio-économique (article 15)

170. Les Roms, les Ashkali et les Égyptiens continuent de constituer le groupe le plus exclu dans tous les aspects de la participation socio-économique, notamment le logement, l'emploi et les soins de santé. Compte tenu du faible niveau économique général au Kosovo\*, l'inégalité par rapport à la population majoritaire est toutefois moins importante que dans d'autres pays de la région<sup>104</sup>.

171. Pendant la pandémie de covid-19, le gouvernement a pris une série de mesures visant à atténuer les conséquences économiques et autres de la pandémie sur les communautés marginalisées. Dans le cadre du train de mesures fiscales d'urgence approuvé en avril 2020, 2 millions € ont été alloués à des initiatives et des projets visant à améliorer la situation des communautés non majoritaires touchées par l'urgence sanitaire. Dans son rapport annuel, le médiateur a fait une évaluation globalement positive de la gestion du programme d'aide par le ministère des Communautés et du Retour<sup>105</sup>.

172. Malgré ces mesures, la pandémie a gravement frappé les Roms, les Ashkali et les Égyptiens. Les perspectives d'emploi se sont encore réduites tant dans l'économie

formelle qu'informelle, d'où la plupart des Roms, Ashkali et Égyptiens tirent leurs revenus. En raison de la baisse de leurs revenus, les familles ont eu plus de mal à satisfaire leurs besoins essentiels en matière d'alimentation et d'hygiène, notamment en ce qui concerne les masques et les désinfectants. Les logements surpeuplés et le manque d'accès à l'eau courante restent fréquents, ce qui a constitué un autre obstacle au respect des règles d'hygiène. Le recours à des services nécessitant une connexion internet dans de nombreuses régions a placé les Roms, les Ashkali et les Égyptiens qui n'ont pas d'électricité, d'équipements et de maîtrise des outils électroniques de base dans une situation défavorable.

173. Le fait que les revenus d'un grand nombre de Roms, d'Ashkali et d'Égyptiens dépendent de l'activité informelle de collecte des déchets pose un risque global pour leur santé. Outre la faiblesse et l'instabilité des revenus ainsi que la stigmatisation sociale liée à ce travail, celui-ci comporte également des risques pour la santé des ramasseurs de déchets et de leurs enfants<sup>106</sup>. De nombreux collecteurs de déchets informels travaillent dans des conditions difficiles, sans équipement de sécurité ni outils adaptés, et ont été exposés à des substances dangereuses pendant de nombreuses années<sup>107</sup>. « La Stratégie et le Plan d'action pour l'intégration des communautés rom et ashkali dans la société kosovare 2017-2021 » (voir article 4) mentionne explicitement l'amélioration de la gestion des déchets et l'élimination des décharges sauvages et non aménagées afin de réduire l'exposition à des matières chimiques et des matériaux nocifs. La nouvelle stratégie ne fait pas mention de cette question, même si l'on observe peu d'améliorations tangibles de la situation.

174. Dans le contexte de la faiblesse générale du système de soins de santé du Kosovo\*, due également à la non-application de la loi de 2014 relative à l'assurance maladie<sup>108</sup>, les Roms, les Ashkalis et les Égyptiens sont confrontés à des difficultés encore plus importantes que le reste de la population. Ainsi, ils ont moins recours aux services de soins préventifs et aux examens gynécologiques que la population moyenne, ce qui est également étroitement lié à la pauvreté, au manque d'éducation et au manque de confiance dans le système de soins de santé qui sévissent dans ces communautés<sup>109</sup>.

175. Le Comité consultatif rappelle que pour une participation effective à la vie sociale et économique, les autorités doivent notamment éliminer les barrières qui empêchent un accès égal des personnes appartenant à des minorités nationales à différents domaines de la vie économique et aux services sociaux<sup>110</sup>. Le Comité consultatif salue donc le soutien social, économique et sanitaire apporté par les autorités aux communautés rom, ashkali et égyptienne pendant la pandémie de covid-19. Il observe en outre que la forte présence d'organisations internationales et de donateurs au Kosovo\* a contribué à

<sup>103</sup> [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), par. 120.

<sup>104</sup> Groupe Banque mondiale (2019), « [Breaking the Cycle of Roma Exclusion in the Western Balkans](#) », p. 154.

<sup>105</sup> Institution du médiateur (2022), Rapport annuel 2021, p. 113-114.

<sup>106</sup> RFE/RL, 9 octobre 2019, « ['A Dire Need To Survive' Drives Kosovo Roma To Risky Recycling](#) ».

<sup>107</sup> ECMI Kosovo (2019), "Informal waste collection and recycling", p. 17.

<sup>108</sup> Loi n° 04/L-249 relative à l'assurance maladie.

<sup>109</sup> Groupe Banque mondiale (2019), « [Breaking the Cycle of Roma Exclusion in the Western Balkans](#) », p. 54.

<sup>110</sup> [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), par. 26.

répondre aux besoins des groupes les plus marginalisés de la population. Compte tenu de l'absence d'assurance maladie obligatoire et du fait que le système de santé public ne couvre que les besoins de base, elle s'inquiète de la viabilité du système à long terme. Si les différences ethniques sont relativement faibles à l'heure actuelle en raison de la pauvreté généralisée de l'ensemble de la population, il est important de suivre de près l'évolution de la situation à l'avenir. Le Comité consultatif met en garde contre une trop grande dépendance à l'égard des donateurs internationaux et des projets de courte durée, notamment en ce qui concerne la collecte de données sur l'inclusion socio-économique et les indicateurs de santé. Le Comité consultatif est également préoccupé par les risques sanitaires généraux encourus par de nombreuses personnes appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne en raison de leur activité dans le domaine de la collecte des déchets.

176. Le Comité consultatif recueille souvent des plaintes concernant le manque de perspectives d'emploi pour les jeunes Roms, Ashkali et Égyptiens, y compris ceux qui ont fait des études secondaires ou même universitaires. De nombreux jeunes appartenant à ces communautés restent sans emploi, quels que soient leurs diplômes. Les représentants des communautés attribuent cette situation non seulement au taux de chômage généralement élevé, mais aussi aux comportements discriminatoires qui sont très présents dans la société. Par conséquent, l'émigration reste un objectif fréquent pour les jeunes Roms, Ashkali et Égyptiens qualifiés, car beaucoup d'entre eux ne voient pas d'avenir durable au Kosovo\*. Le Comité consultatif déplore cette « fuite des cerveaux », qui signifie que l'économie continuera à dépendre des transferts de fonds depuis l'étranger.

177. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier leurs efforts pour renforcer l'inclusion socio-économique des personnes appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne et la fourniture de soins de santé qui leur est proposée, dans le cadre d'initiatives plus larges visant à mettre en place un système de protection sociale durable et à réduire progressivement la dépendance à l'égard du financement international dans ces domaines.

### Durabilité du retour (article 16)

178. Le taux de retour des personnes déplacées par le conflit continue de baisser. Alors que l'on a recensé 802 retours volontaires en 2015, ce chiffre annuel a progressivement diminué pour atteindre 306 rapatriés appartenant à des communautés non majoritaires en 2021. Les derniers refuges collectifs pour personnes déplacées devraient être fermés en 2022<sup>111</sup>. Au total, on compte encore 15 683 personnes déplacées au Kosovo\*<sup>112</sup>.

179. Au niveau réglementaire, la situation concernant les droits des rapatriés s'est améliorée au cours de la période de suivi. En 2018, le gouvernement a adopté le

règlement n° 01/2018, qui fournit un cadre juridique contraignant et consolide les procédures et la coordination entre les différents mécanismes intervenant dans le processus de retour. Il a renforcé le rôle de surveillance et la responsabilité du ministère des Communautés et du Retour, a institué des commissions municipales sur les retours en tant que principal organe de recommandation au niveau municipal et a instauré l'obligation d'apporter une assistance aux rapatriés sur la base de critères d'éligibilité clairement définis<sup>113</sup>.

180. Les autorités ont également progressé sur les points convenus dans le cadre de « l'Initiative interinstitutionnelle sur les personnes déplacées du Kosovo », connue sous le nom de Processus de Skopje, une initiative régionale facilitée par le HCR et l'OSCE pour promouvoir des solutions durables en faveur des personnes déplacées du Kosovo\*. Des groupes de travail techniques composés de représentants de Belgrade, Podgorica, Prishtinë/Priština et Skopje ont notamment travaillé sur des propositions visant à donner la priorité au traitement des affaires de propriété des personnes déplacées par les tribunaux, ainsi que sur la création d'une base de données pour l'enregistrement et la gestion des demandes de retour<sup>114</sup>.

181. Une Stratégie pour les droits de propriété a été adoptée en 2017 et décrit les obligations institutionnelles en ce qui concerne les droits de propriété des personnes déplacées. La loi relative à l'impôt sur les biens immobiliers, adoptée en 2018, dispose que les personnes déplacées sont exonérées de taxe foncière pour la période pendant laquelle leur bien a été illégalement occupé. La loi de 2018 relative au traitement des constructions prévoit des garanties en matière de droits de propriété pour les personnes déplacées. Les travaux sur les suites à donner à la stratégie 2014-2018 pour les communautés et les retours n'ont toutefois pas encore été finalisés.

182. Sur le plan pratique, de nombreux problèmes décrits dans le quatrième Avis sont cependant toujours d'actualité. Outre le fait qu'ils font toujours l'objet d'actes d'hostilité (voir article 6), les rapatriés continuent d'être confrontés à l'occupation illégale de leur propriété, à des retards dans les procédures judiciaires, à leur exclusion des programmes de logement social et d'assistance sociale, ainsi qu'à des difficultés liées à leurs documents d'identité et à leur inscription dans les registres d'état civil. Le médiateur a observé que les rapatriés doivent souvent faire face à des problèmes de chômage et de logement, qui ne sont pas traités de manière adéquate en raison d'un budget insuffisant. Il a par ailleurs critiqué le fait que la situation des familles roms, ashkali et égyptiennes rapatriées de Macédoine du Nord dans le village de Plemetin/Plementina (commune d'Obiliq/Obilić), que le Comité consultatif a présenté comme un exemple de politique de retour forcé non coordonnée dans son quatrième Avis, continue d'être très problématique<sup>115</sup>.

183. Le Comité consultatif salue les progrès accomplis dans la mise en place d'une réglementation sur le retour des

<sup>111</sup> Institution du médiateur (2021), Rapport annuel 2020, p. 76.

<sup>112</sup> Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (12 avril 2022), « Rapport du Secrétaire général », S/2022/313, par. 36. Pour les données relatives à 2016, voir le quatrième Avis du Comité consultatif sur le Kosovo\*, par. 112.

<sup>113</sup> OSCE (novembre 2019), « Assessment of voluntary returns in Kosovo », p. 14.

<sup>114</sup> Informations écrites communiquées par la Mission de l'OSCE au Kosovo, mars 2022.

<sup>115</sup> Institution du médiateur (2021), Rapport annuel 2020, p. 77, et quatrième Avis du Comité consultatif sur le Kosovo\*, par. 116.

personnes déplacées et leurs droits de propriété, grâce aussi à la participation constante des organisations internationales. La mise en œuvre correcte de ces lois et règlements exige toutefois des efforts de chaque instant, notamment sur le plan budgétaire, ainsi qu'un engagement clair de la part des autorités à tous les niveaux. La finalisation d'une stratégie pour les communautés et les retours aiderait certainement à analyser les défis qui restent à relever, à hiérarchiser les mesures nécessaires et à répartir les ressources nationales et internationales de manière efficace.

184. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à garantir l'accès des rapatriés à la propriété, au logement, aux services sociaux et à l'emploi et à adopter une nouvelle stratégie pour les communautés et les retours.

### Coopération régionale (articles 17 et 18)

185. Le dialogue entre Belgrade et Pristina, facilité par l'UE et lancé en 2011 avec l'objectif d'une normalisation complète des relations entre les deux pays, a repris en 2020 après une interruption de près de deux ans. Dans l'ensemble, les progrès ont été limités. Du point de vue de la minorité serbe (K) du Kosovo\*, l'unification du système judiciaire a constitué une étape importante au cours de la période de suivi (voir article 4). Les négociations ont également abouti à la mise en place de points de passage frontaliers et, en août 2022, à un accord sur la libre circulation en vertu duquel la Serbie a accepté de supprimer les documents d'entrée ou de sortie pour les détenteurs d'une carte d'identité du Kosovo\* et ce dernier a accepté de ne pas instaurer de tels contrôles pour les détenteurs d'une carte d'identité serbe. Aucun progrès tangible n'a cependant été réalisé pour ce qui est de la plupart des questions affectant la vie quotidienne des Serbes (K), à savoir l'unification des systèmes de santé et d'éducation, la reconnaissance des diplômes et la mise en place d'associations ou de communautés de communes à majorité serbe (K)<sup>116</sup>.

186. En septembre 2021, les autorités du Kosovo\* ont décidé de ne pas étendre l'application d'une disposition de l'accord de libre circulation facilité par l'UE et ont exigé que les plaques d'immatriculation serbes soient remplacées ou recouvertes par des plaques temporaires émises par le Kosovo\*. Cette mesure a donné lieu à des protestations

dans les zones peuplées de Serbes (K), en particulier dans le Nord, où les habitants ont bloqué les routes permettant de circuler entre les deux pays. Des unités spéciales de la police du Kosovo ont été déployées près des points de passage. À la suite de la pression internationale, les parties ont accepté de mettre en place un régime temporaire d'utilisation d'autocollants sur les plaques d'immatriculation délivrées par le Kosovo\* et par la Serbie. Un groupe de travail spécial, composé de représentants des deux parties et de l'Union européenne, a été créé et chargé de trouver un accord sur une solution plus permanente.

187. En juillet-août 2022, les tensions se sont ravivées sur cette question et celle des documents d'entrée et de sortie, et les barrages érigés par les Serbes (K) ont été démantelés sous la surveillance des forces de maintien de la paix de l'OTAN. Un accord a été conclu à la fin du mois d'août sur la question des documents d'entrée et de sortie, mais les tensions se sont accentuées en novembre 2022 en réaction au projet du Kosovo\* de commencer à infliger des amendes aux automobilistes détenteurs de plaques d'immatriculation délivrées par la Serbie. Cela a conduit des milliers de Serbes (K) travaillant dans les institutions publiques du Kosovo\*, y compris le système judiciaire et la police, à démissionner de leur poste au début du mois de novembre. Le 23 novembre, le Kosovo\* et la Serbie sont parvenus à un accord sur la question des plaques d'immatriculation, mais les tensions restent vives.

188. Le Comité consultatif reconnaît que le Kosovo\* opère, dans ses relations avec la Serbie, dans un environnement extrêmement complexe dont l'élément central est en fin de compte la question de la reconnaissance. Il note également le rôle joué par la Serbie dans les difficultés rencontrées pour parvenir à une normalisation des relations, notamment lors de la crise la plus récente, fin 2022. Dans ce contexte, les autorités du Kosovo\* invoquent de plus en plus le principe de réciprocité lorsqu'elles prennent des décisions politiques telles que la non-prolongation de l'accord sur la liberté de circulation ou l'utilisation des plaques d'immatriculation. Du point de vue des droits des minorités, cependant, le Comité consultatif juge que la référence à la réciprocité n'est pas pertinente. La mise en œuvre de la Convention-cadre, qui fait partie de l'ordre juridique du Kosovo\*, ne saurait dépendre de considérations bilatérales.

189. Le Comité consultatif encourage les autorités à redoubler d'efforts en faveur de la coopération régionale et de la promotion d'une paix et d'une stabilité durables dans la région.

<sup>116</sup> Quatrième Avis du Comité consultatif sur le Kosovo\*, par. 20 et 21.

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 1<sup>er</sup> 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 et en serbe, en bosnien, en romani et en turc, entre autres langues.

Cet Avis présente l'évaluation réalisée par le Comité consultatif après sa cinquième visite au Kosovo\*.

[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme 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 de l'homme, 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