



CINQUIEME AVIS SUR LA MACEDOINE DU NORD

Comité Consultatif de la
Convention-cadre
pour la protection des
minorités nationales
(ACFC)

Adopté le 18 mai 2022

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2021)10

Publié le 21 septembre 2022

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

www.coe.int/minorities

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ DES CONSTATS	4
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 du rapport étatique pour le cinquième cycle	8
Visite dans le pays et adoption du cinquième Avis	8
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	9
Champ d'application (article 3)	9
Recensement (article 3)	9
Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)	10
Accès aux droits – risque d'apatridie (article 4)	12
Promotion de la culture des minorités (article 5)	13
Tolérance et dialogue interculturel (article 6)	14
Protection contre les crimes et les discours de haine (article 6)	15
Application de la loi et respect des droits de l'homme (article 6)	16
Médias en langue minoritaire (article 9)	18
Usage des langues minoritaires au contact de l'administration et des autorités judiciaires (article 10)	19
Affichage de signes et indications topographiques en langue minoritaire (article 11)	21
Éducation interculturelle et enseignement relatif aux minorités nationales (article 12)	21
Égalité d'accès à l'éducation (article 12)	22
Enseignement des langues minoritaires et dans ces langues (article 14)	24
Participation à la vie publique (article 15)	25
Représentation équitable dans le secteur public (article 15)	26
Participation à la vie socio-économique des minorités nationales vivant dans des zones rurales (article 15)	27
Participation des Roms à la vie socio-économique (article 15)	28
Conditions de logement des Roms (article 15)	29
Accès effectif des Roms aux soins de santé (article 15)	30
Relations bilatérales et transnationales (articles 17 et 18)	31

RÉSUMÉ DES CONSTATS

1. La Macédoine du Nord a accompli des progrès significatifs dans la protection juridique des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment dans le domaine de la lutte contre la discrimination et de la pratique de la langue albanaise. Sur un plan politique, la stratégie « Une société pour tous » constitue une précieuse feuille de route pour aller vers une société multiethnique intégrée et respecte les principes de la Convention-cadre dans la mesure où elle promeut le respect de la diversité par le dialogue interculturel. Néanmoins, la mise en œuvre pratique de la législation et des politiques relatives aux minorités nationales doit être améliorée.

Champ d'application, recensement

2. La Macédoine du Nord continue d'appliquer la Convention-cadre principalement aux minorités nationales citées dans la Constitution (Albanais, Bosniaques, Roms, Serbes, Turcs et Valaques), même s'il existe une certaine souplesse pour les groupes non reconnus. En 2021, le recensement s'est déroulé sans problème notable, même si des irrégularités minimales ont été signalées. La transparence du traitement des données collectées sera déterminante pour garantir la confiance dans les résultats du recensement lorsque ces derniers auront été publiés.

Lutte contre la discrimination et égalité

3. La protection juridique contre la discrimination s'est sensiblement améliorée grâce à la nouvelle loi sur la prévention et la protection contre la discrimination, qui prévoit aussi un organisme de promotion de l'égalité plus indépendant et doté d'un mandat renforcé. Toutefois, cet organisme pas plus que le médiateur n'ont été pourvus des ressources appropriées pour s'acquitter efficacement de leur mandat. Le manque de papiers reste, pour les Roms, un obstacle de taille à l'exercice de leurs droits, les mesures prises ces dernières années n'ayant pas encore produit les résultats souhaités.

Promotion de la culture des minorités nationales

4. Il n'existe toujours pas de financements réservés aux cultures des minorités nationales, si bien que les associations de minorités doivent rivaliser avec d'autres acteurs culturels pour obtenir des budgets limités. La stratégie « Une société pour tous » a introduit une approche inclusive de la politique culturelle, laquelle transparait aussi dans le nouveau modèle culturel défini pour la ville de Skopje, qui laisse place à la riche diversité ethnique et linguistique de la capitale.

Tolérance et dialogue interculturel

5. Si les relations interethniques semblent s'être améliorées par rapport au dernier cycle de suivi, les lignes de partage ethniques, religieuses et linguistiques continuent d'exister et remontent régulièrement à la surface en période de crise. La pérennité de la stratégie « Une société pour tous » passera par un soutien politique de haut niveau plus marqué, un financement solide et un dialogue avec les professionnels de terrain.

Protection contre l'hostilité et la violence

6. Le cadre juridique de la lutte contre les discours et les crimes de haine a de nouveau été amélioré, mais son application reste insuffisante et les discours de haine, notamment en ligne, posent un grave problème. On observe plusieurs cas de violation des droits de l'homme par les forces de police, notamment la police des frontières et la police pénitentiaire. Il est rare que des enquêtes valables soient menées en pareil cas ou que des sanctions soient prises à l'encontre de membres de la police.

Médias

7. Une station de radio et une chaîne de télévision publiques émettant intégralement en albanais ont été créées. Le temps d'antenne alloué aux autres langues minoritaires a aussi fortement augmenté. Toutefois, cette hausse ne s'est pas accompagnée d'une dotation de ressources adéquates, ce qui pèse sur la qualité des émissions. Une coordination entre les salles de rédaction spécialisées dans les différentes langues minoritaires et la poursuite du soutien apporté aux formats d'émission bilingues et multilingues s'imposent pour créer un espace médiatique commun nécessaire à l'intégration de la société.

Droits linguistiques

8. La nouvelle loi relative à l'usage des langues adoptée en 2018 étend les droits des locuteurs albanais au niveau national et local. Il existe toutefois un écart considérable entre les ambitions de la loi et la situation concrète. Des investissements considérables doivent être réalisés dans la formation et le recrutement de traducteurs et d'interprètes, ainsi que de personnel bilingue pour garantir une mise en œuvre satisfaisante de la loi.

Éducation

9. Des concepts et des matériels pédagogiques valorisant l'éducation interculturelle ont été élaborés, mais dans la pratique, les environnements mixtes restent l'exception à l'école et en classe. Malgré une hausse modérée des taux de scolarisation et une diminution de la fréquentation des écoles spéciales, les résultats scolaires des enfants roms restent nettement inférieurs. Un enseignement en bosniaque est aujourd'hui disponible. L'enseignement optionnel des langues minoritaires est peu suivi, puisque le seuil fixé pour l'ouverture d'un cours est trop élevé et que les parents ne sont pas bien informés. La qualité des matériels pédagogiques en langue minoritaire et leur accessibilité ne sont pas satisfaisantes.

Participation

10. Des mesures ont été prises pour faire en sorte que le système de représentation équitable en place dans le secteur public soit davantage fondé sur le mérite et plus efficient, mais il faut accroître la part des minorités numériquement moins nombreuses et des femmes. La participation à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités qui vivent dans des zones rurales se caractérise par un chômage élevé, un déficit d'accès à l'éducation et aux infrastructures et un phénomène de dépeuplement. Les Roms sont victimes d'une discrimination structurelle dans les secteurs de l'emploi, du logement et de la santé et ils ont subi de plein fouet les répercussions de la pandémie de covid-19.

RECOMMANDATIONS

11. 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 la Macédoine du Nord.

12. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et des recommandations détaillées qui figurent 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

13. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre de nouvelles mesures pour promouvoir une société intégrée fondée sur le respect et la confiance entre les diverses communautés. Pour assurer la pérennité de la stratégie « Une société pour tous », les autorités devraient mettre en place un soutien politique de haut niveau, un financement solide et un dialogue avec les professionnels de l'éducation, les médias et la société civile, ainsi que l'opinion publique. En outre, les autorités sont exhortées à mettre en œuvre une approche interculturelle de l'éducation en allouant des ressources adéquates, en continuant de revoir les matériels pédagogiques et en formant les enseignants et les autres personnels du secteur éducatif aux cultures, à l'histoire et à la situation actuelle des différentes minorités. Des contacts plus réguliers entre les élèves d'appartenance ethnique différente devraient être garantis, notamment en mettant en place des environnements mixtes à l'école et en classe.

14. Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier leurs efforts de prévention des violations des droits de l'homme commises par des policiers à l'encontre de personnes appartenant à des minorités nationales. De plus, les autorités devraient s'assurer que les mécanismes de contrôle mis en place au sein du ministère de l'Intérieur, du ministère public et du Bureau du médiateur sont efficaces et que les allégations de comportements répréhensibles de la police font l'objet d'une enquête et de sanctions appropriées.

15. Le Comité consultatif exhorte les autorités à améliorer l'accès des enfants roms à une éducation de qualité en renforçant les bonnes pratiques (médiateurs éducatifs, bourses d'études et indemnités d'éducation) et en les portant à la connaissance des parents roms. Les autorités devraient aussi faire progresser les inscriptions dans l'enseignement préscolaire, et lutter fermement contre la ségrégation scolaire de fait. En outre, les autorités sont exhortées à faire en sorte que les Roms aient, dans la pratique, accès aux services de soins de santé gratuits garantis par la loi, et notamment aux diagnostics, aux traitements et à la vaccination en lien avec la covid-19. Une attention particulière devrait être accordée à l'accès aux services de santé génésique et à l'information des femmes

roms. Les autorités devraient investir davantage dans le recrutement et la formation de médiateurs sanitaires et de médecins roms, notamment parmi les femmes.

Autres recommandations¹

16. Le Comité consultatif appelle les autorités à fournir les ressources nécessaires à la Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination et au médiateur afin qu'ils puissent s'acquitter de leur mandat avec indépendance et efficacité.

17. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer un financement réservé et durable à un niveau correspondant aux besoins culturels des personnes appartenant aux minorités nationales et à poursuivre les efforts pour renforcer une approche inclusive de la politique culturelle.

18. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que les crimes et les discours de haine soient rapidement détectés, enregistrés et fassent dûment l'objet d'une enquête, et à ce que les responsables soient traduits en justice. Les initiatives existantes contre les discours de haine en ligne, comme le Conseil d'éthique des médias et le Registre des médias en ligne éthiques et professionnels, devraient recevoir tout le soutien nécessaire.

19. Le Comité consultatif appelle les autorités à allouer des ressources suffisantes aux salles de rédaction du groupe audiovisuel public spécialisées dans les langues minoritaires. Les autorités devraient aussi s'assurer que l'audiovisuel public assure systématiquement la promotion du respect et de la compréhension interculturels, contribuant ainsi à l'intégration de la société. Elles devraient envisager de soutenir les groupes de presse écrite ou de médias en ligne destinés aux minorités numériquement moins nombreuses.

20. Le Comité consultatif appelle les autorités à améliorer la mise en œuvre de la loi relative à l'usage des langues en accroissant considérablement leurs investissements dans la formation et le recrutement de traducteurs et d'interprètes et en évaluant constamment ses effets. Les dispositions de la loi sur les droits linguistiques des minorités numériquement moins nombreuses devraient être clarifiées.

21. Le Comité consultatif appelle les autorités à améliorer les conditions d'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues. Le nombre minimum d'élèves requis pour ouvrir un cours dans une langue minoritaire devrait être revu à la baisse et des activités de sensibilisation et des enquêtes sur les besoins régulièrement menées bien avant le début de chaque année scolaire. Les autorités devraient étudier les possibilités d'améliorer la connaissance des langues minoritaires, en particulier l'albanais, chez les enfants de la majorité.

¹ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

22. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer la participation à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales qui vivent dans des zones rurales en investissant dans les infrastructures et dans les perspectives d'emploi et en apportant un soutien ciblé aux jeunes des minorités. La participation effective des communautés concernées devrait être assurée.

23. Le Comité consultatif appelle les autorités, en étroite coopération avec les représentants roms, à renforcer la participation des Roms au marché du travail au moyen de programmes spécifiquement adaptés aux groupes cibles concernés, dont les femmes roms, et à faire en sorte que la

pandémie de covid-19 ne pèse pas de façon disproportionnée sur la participation des Roms à la vie socio-économique.

Suivi des recommandations

24. Le Comité consultatif encourage les autorités à organiser une activité 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, le Comité consultatif est prêt à aider les autorités à identifier les moyens les plus efficaces de mettre en œuvre les recommandations qui figurent dans le présent Avis.

PROCÉDURE DE SUIVI

Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif

25. Le Comité consultatif regrette que les autorités n'aient traduit son quatrième Avis ni en macédonien, ni dans les langues minoritaires. De plus, aucun élément ne permet de déterminer si et comment l'Avis a été diffusé auprès des minorités nationales et aucune réunion de suivi n'a été organisée avec la participation du Comité consultatif.

Élaboration du rapport étatique pour le cinquième cycle

26. Le rapport étatique a été reçu le 24 juin 2020. À la connaissance du Comité consultatif, aucune organisation représentant et défendant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales n'a été consultée lors de son élaboration. Dans la lettre qu'il a adressée le 5 juillet 2018 aux États parties pour annoncer l'ouverture du cinquième cycle de suivi, le Comité consultatif a demandé aux États membres de prêter une attention particulière à l'égalité hommes-femmes dans leurs rapports. Aucun aspect des droits des minorités particulièrement lié au genre n'est mentionné dans le rapport étatique.

Visite dans le pays et adoption du cinquième Avis

27. Ce cinquième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après, la Convention-cadre) par la Macédoine du Nord a été adopté conformément à l'article 26(1) de la Convention-cadre et à la règle 25 de la Résolution (2019)49 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le cinquième rapport étatique, ainsi que sur des informations écrites émanant d'autres

sources et sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Skopje, Bitola, Struga, Debar et Centar Župa du 8 au 12 novembre 2021. Le Comité consultatif remercie les autorités de leur excellente coopération avant, pendant et après sa visite, ainsi que les personnes rencontrées à cette occasion de leurs contributions précieuses. Le projet d'avis, tel qu'approuvé par le Comité consultatif le 3 février 2022, a été transmis le 10 février 2022 aux autorités de la Macédoine du Nord pour observations, conformément à la règle 37 de la Résolution (2019)49. Les observations ont été reçues par le Secrétariat le 11 avril 2022.

* * *

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

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application (article 3)

29. La Convention-cadre continue d'être appliquée aux personnes appartenant aux six minorités nationales énumérées dans le préambule de la Constitution, à savoir les Albanais, les Bosniaques, les Roms, les Serbes, les Turcs et les Valaques². Bien que le préambule comporte aussi une mention « autres », la législation en vigueur sur les droits des minorités s'applique uniquement aux groupes expressément mentionnés. Comme lors du cycle précédent, plusieurs autres communautés demandent que ces droits leur soient également dévolus. Elles demandent une reconnaissance de l'équité des droits de toutes les communautés au niveau constitutionnel, ainsi que leur inclusion dans la législation réglementant les recensements, les jours fériés, les médias, l'éducation, les mécanismes de consultation et la représentation dans l'administration publique³. Si aucun changement législatif n'a été apporté à cet effet pendant la période de suivi, les autorités ont fait preuve récemment d'une certaine souplesse. Elles ont ainsi consulté les représentants de ces communautés lors de la préparation du recensement de 2021 (voir ci-après) et financé les activités culturelles de certaines d'entre elles (voir l'article 5).

30. Le Comité consultatif rappelle qu'il a systématiquement encouragé les autorités à adopter une approche ouverte et inclusive et à examiner article par article quels droits devaient être accordés à qui. Il tient à rappeler en outre que l'établissement d'une liste fermée de minorités nationales bénéficiant de la protection de la Convention-cadre n'est pas conforme au droit de libre identification individuelle⁴. Dans le même temps, il affirme que l'application des dispositions de la Convention-cadre à un groupe de personnes ne requiert pas nécessairement sa reconnaissance officielle en tant que minorité nationale. Le Comité consultatif se félicite donc de l'approche pragmatique adoptée envers des communautés non

reconnues dans certains domaines mais il la juge insuffisante. Il considère qu'il importe tout particulièrement d'envisager d'appliquer la Convention-cadre article par article à ces communautés dans des domaines comme la non-discrimination (articles 4 et 6), l'enseignement relatif aux minorités nationales (article 12), et la participation aux affaires publiques (article 15).

31. Le Comité consultatif encourage les autorités à suivre une approche souple des demandes d'exercice des droits des minorités conformément à la Convention-cadre et à élargir la possibilité d'appliquer les dispositions de cette dernière, article par article, aux personnes appartenant aux communautés non reconnues.

Recensement (article 3)

32. Un recensement de la population et des logements a été réalisé du 5 au 30 septembre 2021 ; les résultats ont été publiés en mars 2022. Les répondants ont pu indiquer – volontairement – leur appartenance ethnique, leur langue maternelle, la langue principalement parlée dans leur foyer et leur appartenance religieuse. Les agents recenseurs étaient censés poser des questions ouvertes et noter à la main les réponses qui ne correspondaient à aucun des champs prédéfinis⁵. Les formulaires du recensement étaient disponibles dans les langues des six minorités reconnues. Les agents recenseurs ont été recrutés au sein des six minorités, afin que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent être interrogées dans leur langue respective. Les minorités reconnues, mais aussi les communautés non reconnues, ont été consultées lors de la préparation du recensement. Par conséquent, les « Égyptiens » et les « Torbesh » ont figuré pour la première fois parmi les options d'appartenance ethnique et leurs nombres, ainsi que ceux d'autres communautés numériquement moins nombreuses, ont été publiés⁶.

² Le présent Avis suit la terminologie de la Convention-cadre et utilise donc le terme « minorités nationales » pour désigner ces groupes officiellement reconnus, qui sont qualifiés de « communautés » dans la législation macédonienne.

³ Voir la contribution écrite du « Réseau pour une société multiculturelle », qui représente les Arméniens, les Égyptiens des Balkans, les Croates, les Hongrois, les Monténégrins, les Russes, les Ukrainiens et les Slovènes. Le Comité consultatif a également rencontré les représentants des personnes qui se définissent comme des Torbesh, qui ont exprimé des demandes de reconnaissance et de représentation similaires.

⁴ [Commentaire thématique n° 4](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 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, paragraphe 7.

⁵ Bureau national des statistiques (février 2021), [Methodology for preparing, organising and conducting the census of population, households and dwellings in the Republic of North Macedonia, 2021](#).

⁶ Parmi la population résidant en Macédoine du Nord, 1 073 299 personnes (58,44%) se sont déclarées Macédoniennes, 446 245 (24,30%) Albanaises, 70 961 (3,86%) comme Turcs, 46 433 (2,53%) comme Roms, 23 847 (1,3%) comme Serbes, 16 042 (0,87%) comme Bosniaques, 8 714 (0,47%) comme Valaques, 4 175 (0,23%) comme Torbesh et 2 406 (0,13%) comme Égyptiens. Voir Office national de la statistique 30 mars 2022), Recensement de la population, des ménages et des habitations en République de Macédoine du Nord, 2021 - premier ensemble de données+, [Census of Population, Households and Dwellings in the Republic of North Macedonia, 2021 - first dataset+](#), pages 168-169. Pour les données sur les langues, voir page 199.

33. Les interlocuteurs du Comité consultatif se sont dit soulagés que le processus de recensement se soit déroulé sans problème majeur malgré certains problèmes techniques. Les enjeux politiques du recensement étaient élevés, notamment parce que plusieurs droits des minorités sont liés à l'atteinte d'un seuil de 20 %. La politisation, toutefois, a été moins forte que pendant le recensement de 2011, qui avait dû être interrompu en raison d'irrégularités⁷. Des partis politiques macédonien et albanais ont tenté de faire obstruction à la loi sur le recensement et de boycotter le recensement en début d'année, mais aucun autre mouvement de boycott massif ne s'est amorcé lors du déroulement du recensement, en septembre⁸. Dans leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants des minorités nationales ont mentionné des irrégularités occasionnelles, notamment le cas d'agents recenseurs ayant encouragé les personnes interrogées à indiquer une autre appartenance ethnique ou n'ayant pas posé la question. Les ONG ont aussi signalé un déficit d'agents recenseurs roms et laissé entendre que les agents ne s'étaient pas rendus dans la totalité des logements roms⁹. Même si ces irrégularités n'ont pas été de nature systématique, les représentants de la plupart des minorités nationales ont exprimé leur manque de confiance dans les résultats à venir. Enfin, certains interlocuteurs ont critiqué le fait qu'il n'était pas possible d'indiquer plus d'une appartenance ethnique.

34. Le Comité consultatif réaffirme qu'à son avis, des informations fiables sur la composition ethnique de la population sont essentielles pour mettre en œuvre des politiques et des mesures efficaces en matière de protection des minorités, aider les minorités à préserver et à affirmer leur identité, et évaluer leurs besoins. Il se félicite donc qu'un recensement ait fini par avoir lieu, que des questions ouvertes et facultatives sur l'appartenance ethnique et religieuse et sur les langues aient été introduites dans le questionnaire et que les réponses aient pu être formulées dans toutes les grandes langues minoritaires. Il espère que conformément aux souhaits des représentants des minorités et aux annonces des autorités, des données sur l'appartenance aux communautés non reconnues seront publiées séparément pour chaque communauté.

35. Le Comité consultatif regrette que des tentatives aient été menées pour faire obstruction au recensement et que les représentants des minorités aient fait part de leur défiance envers les résultats attendus. Il importera d'analyser les raisons de cette défiance et de rechercher des solutions et d'assurer un traitement des données transparent et techniquement fiable pour éviter que le recensement ne soit exploité à des fins politiques lorsque les résultats auront été publiés.

36. Enfin, le Comité consultatif regrette qu'il n'ait pas été possible de déclarer plus d'une appartenance ethnique. Cela donnerait, par exemple, aux personnes nées de parents d'origine ethnique différente, ou encore aux personnes qui se définissent comme macédoniennes et comme appartenant à une minorité, la possibilité d'exprimer cette appartenance multiple. Ainsi, le riche caractère multiethnique de la population de la Macédoine du Nord ressortirait davantage¹⁰.

37. Le Comité consultatif encourage les autorités à engager un dialogue avec les représentants des minorités nationales qui expriment leur méfiance à l'égard des résultats du recensement. Pour le prochain recensement, les autorités devraient envisager de prévoir la possibilité d'une affiliation multiple.

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

38. Une nouvelle loi sur la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination est entrée en vigueur le 30 octobre 2020¹¹. Elle couvre un éventail complet de motifs, dont la race, la couleur de peau, l'origine nationale ou ethnique, la langue et la citoyenneté, et s'applique aux entreprises publiques et privées. Différente de la loi précédente, elle proscribit explicitement toute discrimination intersectionnelle et définit la ségrégation comme une forme de discrimination. Elle précise aussi les conditions préalables à un transfert de la charge de la preuve et permet de recourir à des tests de situation pour prouver qu'il y a eu discrimination. Enfin, les associations ont désormais la pleine capacité juridique de représenter des victimes de discrimination devant les

⁷ Balkan Insight (20 septembre 2021), [North Macedonia's Sensitive Census 'On Track for Success'](#), et Eurasia Review (18 octobre 2011), [Macedonia Census Stopped Due To Irregularities](#). Voir également le site web du Bureau national des statistiques : <https://popis2021.stat.gov.mk/default.aspx>.

⁸ AFP (26 septembre 2021), [North Macedonia holds first high-stakes census, first in 20 years](#).

⁹ Voir le site web de l'ONG rom Avaja (Réaction d'Avaja aux manipulations du recensement menées auprès des Roms dans tout le pays, en macédonien), consultable à l'adresse suivante : https://avaja.org/reakcija_popisni_manipulacii_nepravilnosti/.

¹⁰ Voir également la Commission économique pour l'Europe de l'ONU (2015), *Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020*, paragraphes 708 et 725.

¹¹ La version anglaise de la loi est disponible sur le site web de la Commission de Venise : [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2019\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2019)040-e). On trouvera une analyse détaillée de la loi et de son long processus d'adoption dans [Country report North Macedonia \(2021\)](#) et dans le Flash Report [New Law on Prevention and Protection against Discrimination adopted](#) du 3 juin 2019 du European network of legal experts in gender equality and non-discrimination.

tribunaux et peuvent déposer des plaintes pour discrimination dans l'intérêt général (*actio popularis*).

39. La nouvelle loi anti-discrimination prévoit également la création d'une Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination (CPPD), organisme de promotion de l'égalité composé de sept membres nommés par le parlement pour cinq ans. Le mandat de la CPPD est plus large que celui de son prédécesseur¹² et il existe davantage de garanties pour assurer son indépendance¹³. Si la procédure de nomination, le professionnalisme et l'intégrité du précédent organisme de promotion de l'égalité dans ses deux compositions avaient suscité de profondes préoccupations¹⁴, les interlocuteurs du Comité consultatif ont été plus optimistes au sujet du nouvel organisme¹⁵. Le mandat de l'organisme précédent est arrivé à échéance en août 2019, mais la CPPD actuelle n'a entamé ses travaux que début 2021, le pays ayant ainsi été privé d'organisme de promotion de l'égalité pendant un an et demi. À l'époque de la visite de suivi, la CPPD était toujours privée d'un membre, ne comptait que trois agents et était confrontée à un budget insuffisant. Malgré ces conditions difficiles, la CPPD s'est consacrée à divers aspects de son mandat. Elle a constaté, par exemple, une discrimination contre les Roms dans l'accès aux transports publics dans deux affaires. Dans l'une d'elles, elle a constaté une discrimination intersectionnelle, car il s'agissait d'une femme rom dont l'enfant souffrait d'un handicap. La CPPD s'est aussi appuyée sur son mandat pour intervenir d'office dans une affaire de discrimination présumée envers des Roms. De plus, elle a émis un avis sur une proposition de loi relative à la mention obligatoire de l'appartenance ethnique sur les cartes d'identité, qu'elle a jugée problématique au regard du droit de libre identification, de la protection des données et de l'égalité¹⁶.

40. La non-discrimination et l'égalité de traitement au sein des institutions publiques relèvent aussi du mandat du médiateur. Le mandat de l'institution a été élargi par une

nouvelle loi de 2016, en ajoutant la possibilité d'agir en qualité d'*amicus curiae*, ainsi que la responsabilité de contrôler la traite des êtres humains et l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées¹⁷. Depuis 2019, le médiateur dispose d'un service spécifique, comprenant des représentants de trois organisations de la société civile, qui fait office de Mécanisme de contrôle civil des plaintes relatives aux infractions pénales commises par la police (voir l'article 6). Son mandat a été renforcé pour également respecter les principes de Paris, mais jusqu'à présent, le médiateur n'a pas encore demandé à bénéficier du statut A. Cependant, ce mandat élargi ne s'est pas accompagné des ressources supplémentaires nécessaires ; moins de la moitié seulement des postes disponibles sont pourvus. Au grand regret du Comité consultatif, un seul agent continue de traiter l'ensemble des affaires de discrimination, situation qui avait déjà été critiquée dans le dernier Avis¹⁸.

41. Le Comité consultatif tient à rappeler qu'une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité, telle que garantie à l'article 4 de la Convention-cadre, requiert un cadre opérationnel de protection contre la discrimination comprenant des institutions indépendantes dotées des ressources nécessaires et de compétences suffisamment larges pour aider efficacement les victimes dans un recours en justice. La nouvelle législation globale de lutte contre la discrimination et les mandats renforcés de l'organisme de promotion de l'égalité et du médiateur marquent des progrès notables à cet égard. Le rôle actif joué par la nouvelle Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination dans la protection des droits des minorités, qui s'oppose notamment à la proposition de mention obligatoire de l'appartenance ethnique sur les cartes d'identité, mérite

¹² Selon l'article 21 de la Loi sur la prévention et la protection contre la discrimination, la CPPD peut émettre des recommandations et des conclusions (pas de sanctions) sur des affaires individuelles de discrimination, porter plainte pour discrimination devant les tribunaux au nom de victimes identifiées ou non, intervenir à titre d'*amicus curiae*, engager des procédures d'office, formuler des avis sur des propositions de loi ou de changements législatifs, collecter et publier des données statistiques et mener des études, ainsi que des activités de sensibilisation et d'éducation.

¹³ Voir, par exemple, les dispositions concernant le budget de la CPPD (article 15), la procédure électorale (articles 17 et 18) et l'incompatibilité avec d'autres charges publiques et fonctions au sein des partis politiques (article 19).

¹⁴ Voir le quatrième Avis du Comité consultatif, paragraphes 19-22.

¹⁵ On trouvera une description détaillée de la procédure de nomination des membres de la CPPD dans European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, [Flash report \(29 mars 2021\)](#), [New equality body – establishing and setbacks](#).

¹⁶ Voir la Commission pour la prévention et la protection contre la discrimination (juin 2021), premier rapport trimestriel, janvier-mai 2021 (en macédonien), p. 12. Au sujet de la proposition de mentionner l'appartenance ethnique sur les cartes d'identité, voir également Slobodenpecat.mk (20 février 2021), [Helsinki: Introducing a column for ethnicity undermines civic identity at the expense of ethnicity](#).

¹⁷ Pour de plus amples informations, voir le site web du Réseau européen des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme au sujet de la Macédoine du Nord, disponible à l'adresse suivante : <http://ennhri.org/rule-of-law-report-2021/north-macedonia>.

¹⁸ Voir le quatrième Avis du Comité consultatif, paragraphes 21 et 23.

d'être salué¹⁹. Le Comité consultatif est cependant très préoccupé par le fait que ni la CPPD ni le médiateur ne disposent des ressources financières et humaines nécessaires pour s'acquitter comme il se doit de leur mandat respectif.

42. Le Comité consultatif appelle les autorités à procurer les ressources nécessaires à la Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination et au médiateur afin qu'ils puissent s'acquitter de leur mandat avec indépendance et efficacité.

Accès aux droits – risque d'apatridie (article 4)

43. En réponse aux recommandations du Comité consultatif et d'autres organismes internationaux²⁰, les autorités ont lancé en 2018 et 2019 une campagne d'identification et d'inscription des personnes dépourvues de certificat de naissance ou d'autres actes d'état civil. À la suite de quoi, quelque 750 personnes sans papiers et risquant donc de devenir apatrides ont été identifiées ; la plupart d'entre elles étaient roms. En février 2020, la loi sur les sans-papiers figurant dans le registre des naissances a été adoptée, et ces personnes peuvent recevoir des documents personnels sur cette base. Suite à une prolongation du délai en raison de la pandémie de Covid-19, 318 personnes ont fait une demande et parmi elles 292 ont été enregistrées dans le registre spécial des naissances. Ces personnes ont obtenu une carte d'identité provisoire, qui devrait faciliter leur accès à l'éducation, à l'emploi, à la santé et aux services sociaux. Selon les autorités, toutefois, cette carte d'identité n'est pas acceptée à ce jour par l'ensemble des institutions responsables pour des raisons techniques.

44. Une nouvelle législation a aussi été adoptée pour faciliter la régularisation des personnes apatrides qui sont des résidents de longue durée. En 2019, une possibilité d'obtenir la résidence permanente a été introduite en vertu de la loi sur les étrangers, qui s'applique aussi aux citoyens de l'ex-Yougoslavie qui continuent de vivre en Macédoine

du Nord sans acquérir de nationalité. En juillet 2021, le parlement a adopté des modifications à la loi sur la citoyenneté, qui permettent aux anciens citoyens yougoslaves ayant résidé en Macédoine du Nord d'en acquérir la nationalité à condition de satisfaire à certaines exigences en matière de preuves²¹. Le nombre de personnes apatrides enregistrées par le HCR est tombé de 800 environ en 2015 à 557 fin 2020²².

45. Les organisations de la société civile estiment que le nombre réel de personnes sans papiers et apatrides est plus élevé. Elles considèrent les mesures juridiques ci-dessus comme des pas dans la bonne direction, mais jugent encore les exigences à satisfaire pour obtenir des papiers comme étant trop pesantes, notamment pour obtenir un certificat de naissance²³. De plus, les procédures d'inscription des nouveau-nés à l'état civil demeurent complexes et les exigences en matière de preuves mal définies, ce qui peut constituer un obstacle pour les parents roms souhaitant inscrire leur enfant²⁴.

46. Le Comité consultatif salue les efforts accomplis pendant la période de suivi pour améliorer la base juridique requise pour obtenir des papiers. Il est préoccupé par le fait que le nombre officiel de sans-papiers reste élevé, et que cette situation concerne les Roms de façon disproportionnée. Le fait que seulement la moitié des personnes identifiées comme étant dépourvues de papiers ont demandé une carte d'identité provisoire est préoccupant et pourrait s'expliquer par l'absence de sensibilisation ou par le fait que seule une carte d'identité provisoire, et non une carte permanente, est délivrée. Compte tenu des graves inconvénients découlant de l'absence de papiers et au vu du risque d'apatridie et d'impossibilité d'accéder aux soins de santé, à l'éducation et à d'autres services publics, il estime que des mesures plus fermes s'imposent pour mettre rapidement cette législation en pratique.

47. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à intensifier leurs efforts pour résoudre le problème d'apatridie et d'absence de papiers des Roms et à lever les obstacles administratifs et techniques à la mise

¹⁹ Voir aussi le [Commentaire thématique n° 4](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 11.

²⁰ Voir le quatrième Avis du Comité consultatif, paragraphe 29 et, entre autres, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (14 novembre 2018), Observations finales concernant le sixième rapport périodique de l'ex-République yougoslave de Macédoine, [CEDAW/C/MKD/CO/6](#), paragraphe 32.

²¹ Loi sur la citoyenneté, de la République de Macédoine du Nord, Journal officiel de la République de Macédoine du Nord n° 67/1992, n° 8/2004, n° 98/2008 et n° 158/2011, article 7(a). En 2020, la Macédoine du Nord a également adhéré à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie.

²² HCR, Global Trends 2020, Tableau annexe : Personnes relevant du mandat du HCR en matière d'apatridie, disponible à l'adresse suivante : www.unhcr.org/2020-global-trends-annex-table-statelessness. Pour les données de 2015, voir le quatrième Avis du Comité consultatif, paragraphe 26.

²³ Macedonian Young Lawyers Association et al. (13 août 2021), [Joint Submission to the Human Rights Committee](#), 133^e session, 1^{er} octobre-5 novembre 2021.

²⁴ Ibid., paragraphes 16-25. Voir également Comité ad hoc d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (CAHROM) (2018), [Thematic Report on solving the lack of identity documents and statelessness of Roma](#), p. 30 et suiv.

en œuvre de la législation concernée. Les autorités devraient s'assurer que tous les enfants nés sur le territoire sont immédiatement inscrits, que leurs parents aient ou non des papiers.

Promotion de la culture des minorités (article 5)

48. La base juridique comme la pratique de la promotion de la culture des minorités nationales sont restées largement inchangées. Le ministère de la Culture n'a pas de ligne budgétaire distincte pour les minorités nationales mais il soutient certaines activités culturelles des minorités via l'« Appel national au financement des besoins culturels » général publié chaque année²⁵. En 2021, par exemple, il a consacré environ 1,5 million MKD (24 000 EUR) à des projets culturels turcs et roms. Des enveloppes plus limitées (de 1 500 à 6 000 EUR par an, en général) ont été consacrées ces dernières années à la promotion des cultures bosniaque, croate, juive, serbe et valaque²⁶. De plus, les autorités ont apporté un soutien accru au Théâtre turc de Skopje. Plusieurs théâtres, galeries d'art et autres institutions culturelles fonctionnent entièrement en albanais (comme le théâtre de Gostivar ou la galerie d'art de Tetovo) ou en albanais et en macédonien, comme la Galerie nationale de Skopje. Un soutien a aussi été apporté à des artistes et à des travailleurs culturels issus de la minorité albanaise et d'autres minorités dans le cadre des programmes d'aide mis en place dans le contexte de la pandémie de covid-19²⁷. Pourtant, le fait que les associations de minorités doivent rivaliser avec d'autres acteurs culturels pour obtenir des budgets très limités exige un certain niveau de professionnalisme et constitue un problème de capacités pour les minorités numériquement moins nombreuses.

49. L'Agence pour l'exercice des droits des communautés a lancé en 2021 un appel annuel à un soutien général en faveur des minorités nationales numériquement moins nombreuses (non albanaises, donc) pour un total de 2 millions MKD (32 500 EUR). La procédure est exposée en détail dans la nouvelle loi sur l'Agence adoptée en 2020. D'après les autorités, quatre des 15 associations ayant

obtenu ces aides travaillent dans le domaine de la culture²⁸. Le montant global des financements étant toutefois faible, les minorités qui ont des « États-parents » ont généralement recours à des financements étrangers. Le Comité consultatif n'a été informé d'aucun financement systématiquement accordé par des communes.

50. Sur la base de la « Stratégie de développement d'« Une société pour tous » et de l'interculturalisme » (ci-après la Stratégie, voir l'article 6 ci-dessous), des efforts ont été entrepris pour intégrer une approche plus inclusive dans la politique culturelle nationale et locale. Un premier rapport sur la mise en œuvre de cet aspect de la Stratégie a été publié en 2021²⁹. La Stratégie est destinée à soutenir des programmes culturels de lutte contre le nationalisme, la xénophobie et la discrimination et à accroître le nombre de projets interculturels au niveau central et local. Cette approche est reprise, par exemple, dans la nouvelle « Stratégie pour le développement de la culture de la ville de Skopje 2021-2030 », qui souligne que les « différentes communautés et ethnies ayant leurs propres traditions, leurs spécificités, constituent le cœur culturel de Skopje »³⁰. Le Comité consultatif salue cette approche, qui semble donner davantage de place à la riche diversité culturelle de la capitale que le programme « Skopje 2014 » décrit dans son précédent Avis comme reconnaissant essentiellement l'identité ethnoculturelle de la majorité macédonienne³¹. Le rapport sur la Stratégie mentionne aussi les initiatives de création d'un centre culturel turc, ainsi que d'un théâtre et d'un centre culturel roms. Le Comité consultatif accueillerait très favorablement la concrétisation de ces projets.

51. Le Comité consultatif note aussi que la Macédoine du Nord n'a ni signé ni ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, traité conçu pour protéger les langues minoritaires traditionnellement pratiquées dans le cadre du patrimoine culturel de l'Europe³². La Charte, qui contient des mesures concrètes visant à promouvoir les langues minoritaires dans différents domaines, pourrait aider les autorités à instaurer de façon structurée les conditions nécessaires pour que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent

²⁵ On trouvera une description détaillée du système de demandes et des problèmes qu'il constitue pour les minorités nationales dans le quatrième Avis, paragraphe 37.

²⁶ Contribution écrite des autorités, novembre 2021.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid. Site web de l'Agence pour l'exercice des droits des communautés : <https://aopz.gov.mk/>.

²⁹ Rapport semestriel (janvier-juin 2021) sur la « Stratégie nationale de développement d'une « Une société pour tous » et de l'interculturalisme », Domaine stratégique : la culture.

³⁰ Ibid, p. 2.

³¹ Quatrième Avis, paragraphe 36.

³² Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, la Macédoine du Nord s'est engagée à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et l'a signée en 1996. Voir l'[Avis 191 \(1995\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la demande d'adhésion de l'ex-République yougoslave de Macédoine au Conseil de l'Europe, paragraphe 9.6, et la [Résolution Res\(95\)23](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptée le 19 octobre 1995.

développer leur langue et leur culture, qui sont des éléments essentiels de leur identité.

52. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer un financement spécial et durable à un niveau correspondant aux besoins culturels des personnes appartenant aux minorités nationales et à poursuivre leurs efforts pour renforcer une approche inclusive de la politique culturelle.

53. Le Comité consultatif invite les autorités à envisager de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Tolérance et dialogue interculturel (article 6)

54. Pour remédier aux divisions ethniques existant dans la société et promouvoir le dialogue interculturel, le gouvernement a adopté en 2019 la « Stratégie de développement d'« Une société pour tous » et de l'interculturalisme »³³. Ce document fait expressément référence à la recommandation formulée par le Comité consultatif au titre de l'article 6 lors du quatrième cycle et repose sur le principe de la non-discrimination et sur une approche interculturelle. Il présente brièvement un large éventail de mesures destinées à être mises en œuvre sur trois ans dans les domaines de la culture, des médias, de l'éducation et de la jeunesse, et de la cohésion sociale, et s'accompagne d'un plan d'action. Selon les autorités, la mise en œuvre a été ralentie par la pandémie de covid-19, mais dans l'ensemble, elle est sur la bonne voie ; des mesures concrètes découlant de la Stratégie ont ainsi été adoptées dans les domaines de la culture (voir l'article 5) et de l'éducation (voir l'article 12).

55. D'après des enquêtes, une certaine amélioration des relations interethniques par rapport au cycle de suivi précédent peut de fait être observée. Les sondages d'opinion montrent un raffermissement de la confiance entre les personnes qui se définissent comme macédoniennes et celles qui se définissent comme albanaises. Les Albanais et les membres des autres groupes ethniques ont tendance à considérer les dernières

années d'une façon plus positive que les personnes se définissant comme des Macédoniens³⁴. Toutefois, les clivages ethniques continuent de remonter à la surface lors d'élections, de crises politiques ou d'affaires judiciaires fortement médiatisées ayant une dimension ethnique³⁵. Pendant sa visite, le Comité consultatif a pu constater que le facteur ethnique avait aussi joué un rôle pendant les élections locales et le recensement de 2021, ainsi que dans le contexte de la pandémie de covid-19³⁶. Une distance interethnique considérable subsiste entre les Albanais et les Macédoniens. Le fait que la plupart des partis politiques continuent de fonctionner suivant des lignes ethniques a tendance à cimenter plutôt qu'à vaincre les divisions³⁷. Concernant les relations entre Macédoniens et Albanais, certains interlocuteurs ont fait remarquer que la société devait aborder de manière plus constructive l'expérience historique du conflit de 2001. Vingt ans après le conflit, le nombre exact de victimes reste inconnu, certaines personnes déplacées ne sont pas rentrées chez elles, et il n'existe pas de consensus, au sein de la société, sur la question de savoir si les atrocités présumées ont fait l'objet d'une enquête et de sanctions suffisantes³⁸.

56. L'intolérance religieuse envers les musulmans a reculé par rapport à ce qu'elle était plusieurs années en arrière, mais selon les interlocuteurs, elle reste présente et se fait sentir lors de manifestations occasionnelles contre la construction de mosquées, le port du hijab en public, ou de déclarations dans les médias sociaux, y compris dans le contexte de la pandémie de covid-19³⁹. Il est difficile de faire clairement la distinction entre l'intolérance ethnique et l'intolérance religieuse, car elles vont de pair dans bien des cas, les différences religieuses et ethniques coïncidant pratiquement en Macédoine du Nord.

57. Concernant la Stratégie, la plupart des interlocuteurs du Comité consultatif l'ont considérée comme un pas important dans la bonne direction. Selon certains, sa mise en œuvre est entravée par l'absence de soutien politique à haut niveau et une adhésion plus marquée des partis politiques albanais pourrait lui être particulièrement favorable. Le Comité consultatif a été informé que la Stratégie avait été élaborée par une large coalition de

³³ Stratégie de développement d'« Une société pour tous » et de l'interculturalisme (en anglais), juillet 2019. Voir aussi une base de données sur les documents juridiques internationaux et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Stratégie, disponible à l'adresse suivante : <https://ednoopstestvo.vlada.mk/> (en macédonien).

³⁴ Voir NDI – North Macedonia and Team Institute (2020), [Socio-political opinion research report](#), p. 17, et contribution écrite du European Policy Institute de novembre 2021.

³⁵ Balkan Insight (28 décembre 2018), [Macedonia: PM's 'One Society for All' Promise Tested](#).

³⁶ Au début de la pandémie de covid-19, le discours public a associé une recrudescence des affaires de ce type et le non-respect des mesures de confinement aux régions principalement albanaises. Voir Freedom House, [Nations in Transit 2021: North Macedonia](#).

³⁷ Toutefois, pour la première fois dans l'histoire indépendante du pays, un parti albanais (Besa) et un parti macédonien (le SDSM) ont présenté une liste commune de candidats aux élections de juillet 2020.

³⁸ Balkan Insight (22 janvier 2021), [20 Years On, Armed Conflict's Legacy Endures in North Macedonia](#).

³⁹ Vesna Nikodinoska et Jane Dimeski (2021), Hate narratives and disinformation in online media and social networks. North Macedonia. Publishers: SEENPM, Tirana, Institut pour la paix, Ljubljana, et Macedonian Institute for media, Skopje, p. 17.

représentants de la majorité et des minorités, ce qui a créé un vaste processus d'adhésion. Il a aussi observé, toutefois, qu'elle n'était pas suffisamment connue par les acteurs de terrain comme les enseignants, les membres des commissions interethniques locales et des organisations de la société civile, ou les professionnels des médias.

58. Le Comité consultatif rappelle qu'il « se soucie particulièrement des questions entourant la formulation et la mise en œuvre des stratégies d'intégration. Il est essentiel que tous les segments de la société, majorité et minorités confondues, soient pris en compte dans les stratégies d'intégration afin que ces dernières facilitent effectivement le développement de structures sociétales où la diversité et le respect de la différence sont encouragés et admis comme la norme, par la reconnaissance, les concessions mutuelles et l'engagement actif de chacun »⁴⁰. Dans cette optique, le Comité consultatif salue l'adoption de la « Stratégie de développement d'« Une société pour tous » et de l'interculturalisme », qui est pleinement conforme aux principes de la Convention-cadre et en particulier à son article 6. L'approche multiethnique et interculturelle de la Stratégie est d'autant plus importante que les représentants des autres minorités ont tendance à se sentir mis sur la touche, la priorité étant donnée dans une certaine mesure aux droits de la principale minorité, les Albanais.

59. Cependant, le Comité consultatif est préoccupé par le fait que les lignes de démarcation ethniques, et en partie religieuses, restent très marquées dans la société macédonienne et remontent à la surface en période de crise. Ces séparations sont aggravées par le fait que le pouvoir politique se divise le long de ces lignes ethniques et peut être aisément exploité par des populistes dans un contexte de stagnation économique et d'éloignement des perspectives d'adhésion à l'UE. Le fait que des récits différents sur les causes profondes du conflit de 2001 continuent d'exister au sein des communautés macédonienne et albanaise peut aussi présenter des risques pour les relations interethniques à long terme. Les tentatives d'engager un débat sociétal ouvert sur la justice transitionnelle et la réconciliation se limitent pour l'essentiel à des projets individuels, mais mériteraient un soutien public plus prononcé⁴¹.

60. Enfin, la mise en œuvre de la Stratégie est principalement axée à ce jour sur les institutions centrales, et elle n'est pas assez connue sur le terrain. La pérennité de la Stratégie passe donc par un puissant soutien politique au plus haut niveau, un financement solide des mesures qu'elle envisage et des activités de sensibilisation décisives

auprès des acteurs locaux, afin de parvenir à l'intégration de la société.

61. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre de nouvelles mesures pour promouvoir une société intégrée fondée sur le respect et la confiance entre les diverses communautés. Pour assurer la pérennité de la Stratégie « Une société pour tous », les autorités devraient mettre en place un soutien politique de haut niveau, un financement solide et un dialogue avec les professionnels de l'éducation, les médias et la société civile, ainsi que l'opinion publique.

Protection contre les crimes et les discours de haine (article 6)

62. Le Code pénal contient des dispositions globales sur les crimes et les discours de haine en tant que circonstances aggravantes. Des modifications du Code ont été adoptées en 2018 et sont entrées en vigueur en 2019, notamment pour préciser la définition des crimes de haine. De 23 à 33 cas de crimes de haine présumés ont été enregistrés chaque année par la police selon les données soumises au BIDDH, motivées pour bon nombre par des préjugés racistes ou xénophobes. La méthodologie du BIDDH diffère de celle des autorités, qui ont fourni des chiffres plus élevés au Comité consultatif pour la même période (entre 29 et 51 cas). Les organisations de la société civile ont toutefois enregistré un nombre encore plus élevé de crimes de haine présumés (entre 70 à 144 par an)⁴².

63. Les données officielles montrent également qu'un certain nombre d'inculpations et de condamnations ont été prononcées pour des crimes motivés par des préjugés. Il n'existe cependant aucun système intégré de collecte de données qui permettrait d'évaluer les tendances en matière de crimes de haine contre des personnes appartenant à des minorités nationales et la manière dont ils ont été traités par les autorités compétentes. Le Comité consultatif a été informé par des représentants de la société civile que, comme c'était déjà le cas pendant le quatrième cycle de suivi, la police enquête rarement sur les infractions potentiellement motivées par des préjugés et des sanctions ne sont pratiquement jamais imposées. Tout en saluant l'amélioration de la base juridique, le Comité consultatif regrette que les autorités responsables ne procèdent toujours pas de manière satisfaisante à la reconnaissance et à l'enregistrement des crimes de haine, à la conduite d'enquêtes et à l'imposition de sanctions de façon adéquate et en temps voulu.

⁴⁰ [Commentaire thématique n° 4](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphes 53 et 54.

⁴¹ Voir, par exemple, les activités du Center for Research and Policy Making dans ce domaine, à l'adresse suivante : www.crpm.org.mk/transitional-justice.

⁴² Voir le BIDDH de l'OSCE, Hate Crime Reporting : <https://hatecrime.osce.org/index.php/north-macedonia>.

64. Le Code pénal répertorie plusieurs discours de haine, dont ceux émis en ligne. La loi sur les services de médias audio et audiovisuels proscrit la diffusion de contenus médiatiques qui incitent à la discrimination, à l'intolérance ou à la haine ou les propagent. La loi sur la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination interdit toute incitation à la discrimination et au harcèlement pour des motifs discriminatoires.

65. En 2019, l'Agence des services de médias audio et audiovisuels et d'autres autorités publiques ainsi que des associations professionnelles de journalistes et des membres de la société civile ont signé une déclaration commune et créé un Réseau contre les discours de haine dans les médias. Si l'Agence des services de médias audio et audiovisuels s'occupe uniquement de la télévision et de la radio et n'a enregistré aucune affaire de discours de haine, le Conseil d'éthique des médias, un nouvel organisme d'autoréglementation, exerce une surveillance de plus en plus efficace sur les médias en ligne⁴³. En 2020, un Registre des médias en ligne éthiques et professionnels a été créé⁴⁴.

66. Les discours de haine, notamment en ligne, ont été signalés au Comité consultatif comme représentant une évolution particulièrement préoccupante, qui n'aurait donné lieu à aucune sanction. L'appartenance ethnique en est le principal motif, et la plupart des victimes et des auteurs sont des jeunes⁴⁵. Les discours de haine venant de différents groupes ethniques ont été particulièrement présents dans le contexte de la pandémie de covid-19, y compris de la part de responsables politiques⁴⁶. Les discours et les incidents antisémites sont rares en Macédoine du Nord ; lorsqu'ils se manifestent, c'est généralement dans les médias sociaux⁴⁷.

67. Le Comité consultatif répète que « la violence fondée sur l'origine ethnique doit être reconnue comme une forme particulièrement ignoble de violence qui concerne et menace la société dans son ensemble, et qui doit de ce fait être résolument combattue et prévenue. Afin de lutter systématiquement contre les crimes haineux (...) les représentants des forces de l'ordre devraient suivre des formations appropriées pour parvenir à ce que les

agressions et les actes de discrimination à motivation raciste ou ethnique soient effectivement identifiés et enregistrés, à ce qu'ils fassent l'objet d'enquêtes en bonne et due forme, et qu'ils soient punis, tout cela sur la base d'une intervention ciblée, spécialisée et rapide »⁴⁸. Il est donc nécessaire de poursuivre et de renforcer encore les initiatives mentionnées précédemment, en les associant à des sanctions pénales le cas échéant.

68. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que les crimes et les discours de haine soient rapidement détectés, enregistrés et fassent dûment l'objet d'une enquête, et à ce que les responsables soient traduits en justice. Les initiatives existantes contre les discours de haine en ligne, comme le Conseil d'éthique des médias et le Registre des médias en ligne éthiques et professionnels, devraient recevoir tout le soutien nécessaire.

Application de la loi et respect des droits de l'homme (article 6)

69. Selon les autorités, le Département du contrôle interne, des enquêtes pénales et des normes professionnelles (DCIEPNP) du ministère de l'Intérieur a reçu au total 31 plaintes pour brutalités policières présumées à l'encontre de membres de la communauté rom au cours de la période de suivi. Deux d'entre elles ont été considérées comme fondées et 15 comme « partiellement fondées »⁴⁹. Dans les deux cas considérés comme fondés, les fonctionnaires concernés ont été suspendus jusqu'à la fin d'une procédure disciplinaire, qui s'est soldée par une amende.

70. Pour compléter le DCIEPNP et mieux lutter contre l'impunité des représentants des forces de l'ordre en cas de mauvais traitement qui est critiquée par le Comité consultatif et d'autres organismes internationaux⁵⁰, un Département chargé des enquêtes et des poursuites relatives aux infractions pénales commises par des personnes ayant des pouvoirs de police et par la police pénitentiaire a été créé au sein du ministère public en 2018⁵¹. On ne dispose pas de données ventilées par appartenance ethnique, mais le nombre global des

⁴³ Voir le site web du Conseil d'éthique des médias : www.semm.mk/en/.

⁴⁴ Marko Pankovskij et Misha Popovikj (2021) [Hate speech as a currency of nationalism: institutional response in North Macedonia](#), p. 13 et 14.

⁴⁵ Comité Helsinki pour les droits de l'homme (2021), [Annual Report on Hate Crimes in 2020](#), p. 31.

⁴⁶ Comité Helsinki pour les droits de l'homme (8 juin 2020), [The health crisis must not turn into interethnic issue](#).

⁴⁷ International Republican Institute (2021), [Antisemitic Discourse in the Western Balkans: A collection of case studies](#), p. 127 et 128.

⁴⁸ [Commentaire thématique n° 4](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 56.

⁴⁹ Contribution écrite du ministère de l'Intérieur sur les plaintes reçues de janvier 2015 à novembre 2020.

⁵⁰ Quatrième Avis du Comité consultatif, paragraphes 48 et 51 ; Rapport du Gouvernement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » relatif à la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), [CPT/Inf \(2017\)30](#), p. 6 et 7.

⁵¹ Rapport étatique, p. 13.

signalements adressés à cet organisme, ainsi que des enquêtes et des mises en examen a progressé. En 2020, le Département a ouvert 80 nouveaux dossiers concernant 143 fonctionnaires. À la suite des enquêtes, dix propositions de mise en examen et quatre propositions d'ordonnance pénale ont été soumises, un policier a été mis en examen et des jugements ont été rendus en première instance contre dix personnes⁵².

71. De plus, un Mécanisme de contrôle civil a été mis en place en 2019 au sein du Bureau du médiateur pour exercer un contrôle sur la police, et notamment la police pénitentiaire. Ce mécanisme comprend trois représentants d'organisations de la société civile. Le premier mandat d'un an de ces représentants a pris fin en 2021, la nomination des nouveaux membres reste en suspens. En 2020, le Mécanisme de contrôle civil a donné suite à 21 plaintes et soumis au ministère public dix demandes d'ouverture d'une procédure de détermination de la responsabilité pénale, qui ont conduit à deux mises en examen de membres de la police⁵³.

72. Les autorités ont en outre signalé que les droits de l'homme et la lutte contre la discrimination faisaient partie intégrante de la formation initiale et continue de la police. Des formations destinées aux agents des forces de l'ordre, ainsi qu'au personnel des organismes de contrôle cités précédemment ont aussi été organisées dans le cadre de projets internationaux⁵⁴.

73. Tout en reconnaissant que les mesures mentionnées ci-dessus marquent des progrès, les ONG continuent d'affirmer que les brutalités policières et autres mauvais traitements visant des Roms ne font toujours pas l'objet de poursuites adéquates et que les actions de prévention à cet égard sont insuffisantes. En 2017, quatre Roms sont décédés dans des circonstances suspectes dans différentes prisons. Le Centre européen des droits des Roms a saisi la Cour européenne des droits de l'homme. En 2021, la Cour a rayé du rôle trois des quatre affaires

transmises après la conclusion d'un accord de règlement entre les membres des familles et le gouvernement sur le versement de dommages-intérêts aux familles des jeunes hommes⁵⁵.

74. Dans deux autres affaires de violences policières, dont l'une concernait des mineurs roms, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté une violation de l'article 3 de la Convention (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), les autorités de l'État défendeur n'ayant pas enquêté sur les allégations de brutalités policières à caractère raciste formulées par le requérant⁵⁶.

75. En septembre 2020, une ONG a diffusé sur les médias sociaux une vidéo montrant des agents de police s'en prenant physiquement à des citoyens roms à Bitola. Des mesures disciplinaires ont été prises à l'encontre des policiers concernés et des poursuites pénales engagées. Le ministre de l'Intérieur a condamné publiquement l'acte⁵⁷. Des ONG ont aussi signalé des cas de recours excessif à la violence par la police envers des Roms dans le cadre de violations présumées des règles de couvre-feu ou des interdictions de rassemblements sociaux liées aux mesures d'urgence relatives à la covid-19⁵⁸.

76. Bien que la législation de la Macédoine du Nord soit conforme aux normes européennes et que les officiers de police soient formés aux droits de l'homme, des cas de profilage racial à l'encontre des Roms par les autorités frontalières, tant aux frontières terrestres qu'à l'aéroport de Skopje, sont encore signalés. Certaines affaires ont aussi été portées avec succès devant les tribunaux nationaux, et d'autres ont été portées devant la Cour européenne des droits de l'homme et réglées par des accords à l'amiable⁵⁹. Dans une affaire traitée en 2020, une Rom souffrant d'un handicap aurait été empêchée de se rendre à l'étranger pour y bénéficier d'un traitement médical⁶⁰. D'après une base de données recensant les affaires individuelles et des tests de situation, le Centre européen des droits de l'homme

⁵² Commission européenne (19 octobre 2021), [North Macedonia 2021 Report](#) accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, p. 26. Les chiffres correspondant aux années précédentes figurent dans les rapports de la Commission européenne établis pour [2018](#) (p. 27), [2019](#) (p. 25), et [2020](#) (p. 38). Voir également le quatrième rapport périodique soumis par la Macédoine du Nord sur la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, [CAT/C/MKD/414](#), octobre 2020, p. 17-19.

⁵³ Commission européenne (19 octobre 2021), [North Macedonia 2021 Report](#), p. 26.

⁵⁴ Voir, par exemple, Conseil de l'Europe (15 octobre 2021), [Key actors of the External Oversight Mechanism in North Macedonia trained on independent investigation and discussed challenges](#).

⁵⁵ Voir *Sofia Djafer c. Macédoine du Nord*, n° [4378/20](#) (en anglais), *Nehru Redjepov et Djemile Redjepova c. Macédoine du Nord*, n° [30415/18](#), et *Mizafer Jusinova c. Macédoine du Nord*, n° [59492/18](#). Voir également le Centre européen des droits des Roms (12 février 2021), [North Macedonia to pay settlement to families of Roma who died in prisons](#).

⁵⁶ *Memedov c. Macédoine du Nord*, n° [31016/17](#) (en anglais) et *X et Y c. Macédoine du Nord*, n° [173/17](#) (en anglais).

⁵⁷ AP (26 septembre 2020), [North Macedonia: Roma protest against police brutality](#).

⁵⁸ Centre européen des droits des Roms (septembre 2020), *Roma rights in the time of Covid*, p. 32-34.

⁵⁹ Centre européen des droits des Roms (13 décembre 2019), [Dželadin v. North Macedonia and two other cases \(third party intervention\)](#).

⁶⁰ Le Centre européen des droits des Roms a transmis l'affaire au [Comité des droits des personnes handicapées](#) et considère qu'il s'agit d'une affaire de discrimination intersectionnelle.

et d'autres ONG observent que les Roms se voient généralement refuser l'autorisation de quitter le pays car ils sont soupçonnés de chercher asile à l'étranger⁶¹.

77. Le Comité consultatif tient à rappeler que les comportements répréhensibles de la police visant des personnes appartenant à des minorités nationales non seulement portent clairement atteinte aux droits des victimes, mais alimentent aussi la méfiance des minorités envers la police. Les minorités qui n'ont pas confiance dans la police en raison ces comportements ou des pratiques de profilage racial seront réticentes à se tourner vers celle-ci lorsqu'elles ont été victimes d'infractions racistes, de sorte que ces dernières pourraient ne pas donner lieu à des sanctions.

78. Tout en félicitant les autorités d'avoir mis en place des mécanismes de contrôle indépendants pendant la période de suivi, le Comité consultatif est préoccupé par le fait que les violations des droits de l'homme commises vis-à-vis des Roms par des agents des forces de l'ordre, parmi lesquelles des pratiques de profilage racial, restent fréquentes et que la prévention à cet égard et les enquêtes menées dans ces affaires demeurent insuffisantes. Il considère que la participation d'organisations de la société civile au Mécanisme de contrôle civil du Bureau du médiateur représente une bonne pratique, mais que le bref mandat d'un an risque de nuire à l'efficacité du mécanisme.

79. Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier leurs efforts de prévention des violations des droits de l'homme commises par la police à l'encontre de personnes appartenant aux minorités nationales. De plus, les autorités devraient s'assurer que les mécanismes de contrôle mis en place au sein du ministère de l'Intérieur, du ministère public et du Bureau du médiateur sont efficaces et que les allégations de comportements répréhensibles de la police font l'objet d'une enquête et de sanctions appropriées.

Médias en langue minoritaire (article 9)

80. Les modifications apportées à la loi sur les services de médias audio et audiovisuels en 2018 ont entraîné une réorganisation de l'audiovisuel public en langue minoritaire. La deuxième chaîne de télévision, qui avait l'habitude d'émettre dans les langues des six minorités reconnues, est désormais intégralement diffusée en albanais. Les émissions en bosniaque, romani, serbe, turc et valaque sont diffusées sur une chaîne distincte, la quatrième chaîne.

81. La réforme a conduit à une forte augmentation du temps d'antenne de l'ensemble des minorités nationales, qui a été saluée par les interlocuteurs. Les représentants valaques, par exemple, ont signalé que si les émissions en valaque étaient auparavant diffusées à raison de trois par semaine, elles sont aujourd'hui au nombre de trois par jour. Toutefois, la progression du temps d'antenne ne s'est pas accompagnée d'une hausse appropriée des ressources humaines et financières. Selon les interlocuteurs, la quatrième chaîne de télévision manque de personnel dans les salles de rédaction en langue minoritaire. La salle de rédaction en valaque, par exemple, ne compte que deux personnes. La salle de rédaction en turc est plus étoffée, mais un réseau de correspondants turcs qui diffusait des informations régionales a été démantelé et seuls quelques journalistes continuent leur activité de façon bénévole. En conséquence, une grande partie de la programmation est constituée de rediffusions turques, et non de productions nationales sur la situation de la minorité turque en Macédoine du Nord⁶².

82. La Stratégie « Une société pour tous » reconnaît en outre que les émissions en langues minoritaires fonctionnent comme des salles de rédaction parallèles distinctes, ayant tendance à appréhender les événements par le prisme de leur contexte ethnique respectif. Face à cet espace médiatique divisé, qui existe également dans les médias privés, la Stratégie prévoit de promouvoir une approche interculturelle dans l'audiovisuel public, un renforcement des capacités des journalistes dans les médias privés et un soutien aux contenus médiatiques traitant de la diversité ethnique de manière inclusive⁶³. Des premiers pas vers la réalisation de ces objectifs s'observent dans les programmes de la quatrième chaîne de télévision, qui ne semblent toutefois pas être largement regardés.

83. Le Comité consultatif tient à rappeler qu'un soutien adéquat doit être apporté aux médias et aux émissions créés pour, par et sur les minorités nationales en langue minoritaire ou majoritaire, ainsi que dans des formats bilingues ou multilingues. Même s'il accueille très favorablement l'augmentation du temps d'antenne consacré aux minorités nationales, le Comité consultatif déplore le manque de ressources des salles de rédaction concernées. Sachant que ces salles de rédaction sont séparées en fonction des différentes minorités, le Comité consultatif encourage de plus une étroite coordination entre elles et la poursuite de la production de formats bilingues et multilingues afin de créer un espace médiatique commun⁶⁴.

⁶¹ Voir la tierce intervention du Centre européen des droits des Roms devant la Cour européenne des droits de l'homme, requêtes n° 43440/15, n° 44027/16 et n° 16460/17.

⁶² Voir le programme de la 4^e chaîne à l'adresse suivante : <https://tvprofil.com/mk/tv-raspored/#!datum=2022-01-26&kanal=mrt-4-mk> (en macédonien).

⁶³ Stratégie de développement d'« Une société pour tous » et de l'interculturalisme, juillet 2019, p. 37-47.

⁶⁴ [Commentaire thématique n° 4](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 70.

84. Il existe plusieurs groupes de radio et de télévision commerciales émettant exclusivement en albanais (4 chaînes de télévision, 11 stations de radio), ou également en macédonien et/ou en turc (12 chaînes, 2 radios). De plus, trois chaînes de télévision utilisent respectivement, outre le macédonien, le bosniaque, le romani, et le serbe⁶⁵.

85. Il n'existe pas de financements réservés aux radios et aux médias imprimés ou en ligne en langues minoritaires. Certains titres de la presse écrite en langue albanaise, toutefois, reçoivent des aides à travers un programme général consacré à ce type de médias. La part des subventions allouées aux médias en langue minoritaire est légèrement supérieure à celle des subventions allant aux médias en langue macédonienne (soit 50 % des frais d'impression et de distribution, contre 40 %)⁶⁶. Réaffirmant que l'existence de journaux, de stations de radio, de chaînes de télévision ou de médias électroniques utilisant des langues minoritaires a une valeur emblématique pour les minorités nationales⁶⁷, le Comité consultatif considère qu'un tel soutien serait utile en particulier pour les minorités numériquement moins nombreuses, y compris celles qui ne sont pas mentionnées dans la Constitution.

86. Le Comité consultatif appelle les autorités à allouer des ressources suffisantes aux salles de rédaction du groupe audiovisuel public spécialisées dans les langues minoritaires. Les autorités devraient aussi s'assurer que l'audiovisuel public assure systématiquement la promotion du respect et de la compréhension interculturels, contribuant ainsi à l'intégration de la société. Elles devraient envisager de soutenir les groupes de presse écrite ou de médias en ligne destinés aux minorités numériquement moins nombreuses.

Usage des langues minoritaires au contact de l'administration et des autorités judiciaires (article 10)

87. Une nouvelle loi relative à l'usage des langues a été adoptée en mars 2018 et est entrée en vigueur le 15 janvier 2019. Elle a remplacé la loi de 2008 réglementant cette question et elle élargit considérablement l'usage de la langue albanaise au niveau national et local⁶⁸. L'article 1(3) dispose qu'outre le macédonien, l'albanais est langue officielle « dans tous les organes de l'administration publique de la République de Macédoine, les institutions

centrales, les entreprises, agences, directions, institutions et organismes publics (...), et les autres institutions ». L'ensemble des lois, règlements et autres règlements intérieurs de ces organes devraient être publiés en albanais et en macédonien, de même que leurs sites web, noms, cachets et autres documents officiels. L'albanais doit être utilisé dans toute communication des citoyens avec ces organes, quel que soit le lieu de résidence de la personne concernée, et dans toute communication officielle entre les « officiels élus et nommés » travaillant pour eux. Les mêmes règles de communication en albanais s'appliquent au niveau local à Skopje et dans toutes les communes où 20 % au moins des citoyens parlent albanais. Les registres de l'état civil doivent être tenus dans les deux langues. Des cartes d'identité et des passeports bilingues sont délivrés d'office aux locuteurs albanais, tandis que les personnes appartenant aux autres minorités nationales peuvent choisir si elles souhaitent une version bilingue.

88. Dans le domaine de la justice, les procédures engagées devant les tribunaux et le parquet, indépendamment de la localisation de l'institution, doivent se dérouler dans les deux langues si l'un des participants, comme l'une des parties, un juge ou le procureur, en fait la demande. Il en découle que l'ensemble des décisions, contributions écrites et autres documents liés aux procédures doivent être formulés dans les deux langues et une interprétation simultanée/consécutif assurée gratuitement pendant toute la procédure. Le manquement aux exigences de traduction et d'interprétation prévues par la loi pourrait entraîner l'annulation de décisions de justice.

89. Des amendes peuvent être imposées à des organismes publics et à des fonctionnaires en cas de violation des dispositions de la loi. Une Agence pour la mise en œuvre de la langue pratiquée par au moins 20 % des citoyens de la République de Macédoine (ci-après, Agence pour la mise en œuvre de la langue) est responsable de l'utilisation uniforme de la langue et chargée d'apporter un soutien aux institutions dans la mise en œuvre de la loi⁶⁹. Un service d'inspection sur l'usage des langues a pour mission de contrôler la mise en œuvre⁷⁰.

90. Certaines dispositions de la loi s'appliquent aussi aux langues pratiquées par les personnes appartenant aux autres minorités nationales à condition qu'elles représentent au moins 20 % des citoyens dans une commune donnée ; si elles représentent moins de 20 % de

⁶⁵ Rapport étatique, p. 15.

⁶⁶ Contribution écrite des autorités de janvier 2022.

⁶⁷ [Commentaire thématique n° 4](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 69.

⁶⁸ On trouvera une description de la loi de 2008 (intitulé complet : loi relative à l'usage des langues parlées par au moins 20 % des citoyens de Macédoine du Nord et dans les administrations locales) dans le troisième Avis du Comité consultatif, paragraphes 116 et 117.

⁶⁹ Les amendes imposées aux organes publics varient de 4 000 EUR à 5 000 EUR et 30 % de l'amende infligée dans cette fourchette peut être imposée au responsable de l'institution concernée. Le site web de l'Agence pour la mise en œuvre de la langue est disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://apj.gov.mk>

⁷⁰ Le site web du Service d'inspection sur l'usage des langues est en partie disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://iuj.gov.mk>.

la population, le conseil municipal statue sur leur usage. L'article 21 énonce l'obligation générale du gouvernement et des institutions publiques de promouvoir l'utilisation de langues minoritaires moins répandues.

91. Après un intense débat politique sur l'adoption de la loi et une plainte déposée devant la cour constitutionnelle, le gouvernement a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur cette loi peu après son entrée en vigueur en janvier 2019⁷¹. La Commission de Venise a salué la volonté des autorités d'améliorer la situation linguistique des minorités nationales. Elle a estimé toutefois que dans certains domaines, elle imposait « aux institutions publiques des obligations qui se sont déjà avérées irréalistes », et notamment aux autorités judiciaires. La pleine mise en œuvre de la loi dans ce domaine risquerait de ralentir le fonctionnement de tout le système de justice⁷². La Commission de Venise a noté en outre l'ambiguïté de la loi quant aux dispositions s'appliquant aux autres langues minoritaires pratiquées par au moins 20 % des citoyens d'une commune et à la liberté d'appréciation des conseils municipaux sur l'usage des langues parlées par moins de 20 % des citoyens au niveau local.

92. Le Comité consultatif tient à souligner qu'il a toujours préconisé de mettre autant que possible à profit les dispositions légales permettant l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations et les autorités judiciaires. Il rappelle que les « [a]utorités 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 »⁷³.

93. Le Comité consultatif salue donc l'engagement des autorités d'améliorer les droits linguistiques et de renforcer le bilinguisme macédonien-albanais dans un large spectre de la vie publique. Les informations reçues sur la mise en œuvre pratique de la loi, toutefois, montrent que l'écart existant entre les ambitions de la loi et la situation concrète est considérable. Si l'Agence de mise en œuvre de la langue signale que des progrès ont été réalisés, ses représentants ont aussi admis que l'application de la loi était

loin d'être satisfaisante. La loi rend plus aiguë la forte pénurie de traducteurs, d'interprètes et d'autres personnels bilingues qualifiés observée dans l'administration publique. Ce problème était déjà à l'origine de l'application irrégulière de la législation de 2008 et il s'agissait plutôt d'une question de financement et de formation (voir l'article 14)⁷⁴. Dans la pratique, le niveau de bilinguisme appliqué dépend encore dans une large mesure de la volonté politique manifestée dans les institutions ou communes concernées⁷⁵. Le Comité consultatif observe que la déconnexion entre le caractère avancé de la législation, d'une part, et le manque de cohérence de la mise en œuvre, d'autre part, crée de la frustration et de la déception parmi les membres de la minorité albanaise. Enfin, tout en saluant la délivrance de papiers d'identité bilingues aux Albanais, le Comité consultatif souhaite insister sur la nécessité de garantir le droit à la libre identification par le consentement explicite de la personne concernée.

94. Il est trop tôt pour évaluer les effets possibles de la loi sur la justice, en ce qui concerne l'objectif d'amélioration de l'utilisation de la langue albanaise devant les tribunaux et les retards de procédure potentiels. Il conviendrait donc de procéder à une évaluation continue du niveau de mise en œuvre des dispositions applicables et de leurs effets sur le fonctionnement de la justice.

95. Selon les informations dont dispose le Comité consultatif, la possibilité d'administrer des amendes n'a pas été utilisée à ce jour. Dans ce contexte, le Comité consultatif tient à souligner qu'il juge important de donner la préférence aux mesures de promotion par rapport à celles ayant un caractère punitif.

96. À l'instar de la loi de 2008 sur les langues, la nouvelle loi contient aussi des dispositions visant à protéger les langues des minorités numériquement moins nombreuses. Toutefois, dans certaines des dispositions relatives à l'usage des langues des minorités au niveau local, il semble que les dispositions s'appliquent uniquement à la langue albanaise, et pas aux autres langues atteignant le seuil de 20 % dans la commune concernée⁷⁶. Dans tous les cas, le Comité consultatif

⁷¹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), [Macédoine du Nord – Avis sur la loi relative à l'usage des langues](#), CDL-AD(2019)033, adopté à sa 121^e session plénière, 6 et 7 décembre 2019.

⁷² Ibid., paragraphe 100.

⁷³ [Commentaire thématique n° 3](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphes 52 et 58.

⁷⁴ Voir le quatrième Avis du Comité consultatif, paragraphes 60-64.

⁷⁵ On trouvera un exemple d'approche incohérente au sein des institutions publiques sur les sites web du ministère du Système politique et des Relations intercommunautaires (<https://mpsoz.gov.mk>, en albanais, par défaut, mais aussi en macédonien), et de la Cour constitutionnelle (<http://ustavensud.mk>, uniquement en macédonien et en anglais).

⁷⁶ La loi de 2008 sur les langues accorde explicitement un certain nombre de droits au niveau local aux personnes pratiquant une langue minoritaire atteignant le seuil de 20 % dans une commune donnée. Voir, par exemple, l'article 4 (usage des langues des minorités au contact des autorités publiques au niveau local), l'article 15 (possibilité de témoigner sous serment devant les tribunaux) et l'article 20 (listes électorales locales en langue minoritaire). Dans la loi de 2008 sur les langues, ces droits semblent être accordés uniquement pour l'albanais.

considère que le seuil de 20 % est trop élevé pour que les droits des minorités soient accordés au niveau local et note qu'en réalité, certaines minorités nationales ne peuvent nullement bénéficier de cette loi. Dans la pratique, toutefois, le Comité consultatif est satisfait d'apprendre que le turc est reconnu comme une langue officielle dans 10 communes et notamment, sur décision du conseil municipal, dans six communes où le seuil de 20 % n'est pas atteint⁷⁷. Le valaque conserve le statut de langue officielle à Kruševo, et le romani à Šuto Orizari.

97. Le Comité consultatif appelle les autorités à améliorer la mise en œuvre de la loi relative à l'usage des langues en accroissant considérablement leurs investissements dans la formation et le recrutement de traducteurs et d'interprètes et en évaluant constamment ses effets. Les dispositions de la loi sur les droits linguistiques des minorités nationales numériquement moins nombreuses devraient être éclaircies.

Affichage de signes et indications topographiques en langue minoritaire (article 11)

98. L'article 16 de la nouvelle loi relative à l'usage des langues prévoit que le nom des rues, des places, des éléments d'infrastructures et des panneaux de signalisation routière doit être écrit en macédonien et en albanais dans toutes les communes qui atteignent le seuil de 20 %. Bien que la formulation de l'article soit ambiguë, la disposition s'applique aussi aux autres langues minoritaires qui atteignent ce seuil⁷⁸. La signalisation bilingue (macédonien-albanais) doit aussi être utilisée dans les aéroports et aux postes-frontières, ainsi que pour les bâtiments des institutions publiques nationales.

99. Selon l'Agence de mise en œuvre de la langue, la langue albanaise n'est pas encore systématiquement présente sur les bâtiments des institutions publiques nationales, sur les panneaux de signalisation routière et dans les communes dont la population est majoritairement albanaise. Dans une enquête menée en 2019 auprès des institutions publiques, par exemple, 36 des 183 institutions ayant répondu ont indiqué qu'elles n'avaient pas encore rempli leurs obligations de remplacer les panneaux figurant

sur les murs de leurs bâtiments par des inscriptions bilingues⁷⁹. On note aussi des cas de dégradation de plaques en langue albanaise dans des bâtiments publics⁸⁰. Rappelant que « le bilinguisme de la signalisation devrait être encouragé car il envoie le message d'un partage harmonieux du territoire entre différents groupes de population », ⁸¹ le Comité consultatif regrette que les dispositions juridiques à cet égard ne soient pas pleinement mises en œuvre. Sur une note positive, le Comité consultatif a observé des indications topographiques en turc dans des communes où la majorité de la population se définit comme turque.

100. Le Comité consultatif encourage les autorités à assurer une mise en œuvre adéquate de la législation relative aux signes et aux indications topographiques en langue minoritaire et à prendre des mesures pour empêcher toute dégradation.

Éducation interculturelle et enseignement relatif aux minorités nationales (article 12)

101. Selon les informations communiquées par les autorités, le ministère de l'Éducation a pris des mesures pour promouvoir l'éducation interculturelle en dotant les enseignants de compétences interculturelles, en accordant aux écoles des aides pour des projets interculturels, en élaborant de nouveaux matériels didactiques et pédagogiques, et en revoyant les manuels scolaires afin de supprimer les représentations stéréotypées des minorités nationales⁸².

102. Lors des échanges tenus avec les interlocuteurs sur place, le Comité consultatif a appris que certaines écoles, à Struga, par exemple, n'organisent plus d'équipes distinctes le matin et l'après-midi pour les élèves macédoniens et albanais. Au lieu de quoi, elles créent des équipes séparées en fonction des classes ou des programmes de formation professionnelle, ce qui donne au moins aux élèves d'appartenances ethniques différentes la possibilité de se rencontrer pendant les récréations. Des efforts visant à promouvoir la compréhension interculturelle sont aussi déployés dans les zones rurales, comme a pu le constater le Comité consultatif dans une école enseignant en turc et

⁷⁷ Şener Aktürk et Ildir Lika (2020), [The puzzle of Turkish minority representation, nationhood cleavage, and politics of recognition in Bulgaria, Greece, and North Macedonia](#), in *Mediterranean Politics*, p. 19

⁷⁸ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), [Macédoine du Nord – Avis sur la loi relative à l'usage des langues](#), CDL-AD(2019)033, adopté à sa 121^e session plénière, 6 et 7 décembre 2019, paragraphe 59.

⁷⁹ Voir [Annual Report on the work of the Language Implementation Agency of the Republic of North Macedonia for the year 2019](#), p. 21.

⁸⁰ On trouvera un exemple d'affaire en 2021, à Prilep, sur le site : Publikum.mk (24 novembre 2021), [Вандализам во Прилеп – искиршени двојазични табели на повеќе државни институции](#) (Vandalisme à Prilep – destruction de panneaux bilingues dans plusieurs institutions publiques).

⁸¹ [Commentaire thématique n° 3](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 67.

⁸² Rapport étatique, p. 5 et 6. Voir aussi EURYDICE (31 mars 2021), [National Education Systems, North Macedonia](#).

en albanais (dans des groupes séparés) à Centar Župa. En outre, certaines écoles proposent des projets d'enseignement intégré avec le soutien de donateurs internationaux, dans le cadre desquels des élèves d'appartenances ethniques différentes suivent des cours en commun dans des matières comme le sport, les lettres ou l'anglais⁸³. Des formations non formelles visant à promouvoir la compréhension interculturelle sont aussi proposées par des acteurs de la société civile locale, comme a pu le constater le Comité consultatif à Struga.

103. Les approches de l'éducation interculturelle, toutefois, restent davantage l'exception que la règle. De nombreuses écoles continuent de partager leurs équipes du matin et de l'après-midi en fonction de l'appartenance ethnique des élèves. Les élèves recevant un enseignement dans des langues différentes occupent souvent des bâtiments scolaires différents⁸⁴. Des cours communs ne sont ouverts qu'occasionnellement dans le cadre d'un projet et grâce à des donateurs internationaux ; il n'existe aucun enseignement bilingue ou en immersion. Le montant des aides accordées par le ministère de l'Éducation pour des projets interculturels est très faible (500 EUR par an par école). L'exécution de tels projets et la participation aux formations correspondantes relèvent de l'initiative individuelle des enseignants ou des directeurs. Les petits clubs et associations locaux proposant une formation non formelle bataillent pour obtenir ne serait-ce qu'un financement minimum des autorités locales.

104. Le Comité consultatif rappelle que « tous les aspects et les composantes de l'enseignement doivent garantir un climat de tolérance et de dialogue. Un tel dialogue est difficilement possible si les personnes appartenant aux différents groupes ne se rencontrent jamais, bien qu'elles habitent le même village, la même ville ou la même région. La tolérance ne peut pas non plus être encouragée si les personnes appartenant à la majorité et celles appartenant aux minorités n'ont aucune connaissance de leurs expériences quotidiennes ni des éléments de leurs identités respectives »⁸⁵. L'article 12(2) demande donc de développer les compétences et les échanges interculturels en facilitant les « contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes »⁸⁶. Dans ce contexte, le Comité consultatif juge

particulièrement problématiques la persistance d'équipes distinctes et le peu d'occasions permettant aux élèves d'appartenances ethniques différentes de se rencontrer dans un cadre éducatif.

105. Enfin, le Comité consultatif tient à rappeler que les programmes et les matériels pédagogiques destinés aux écoles devraient dûment tenir compte des cultures et des identités des différentes minorités, y compris celles qui sont numériquement moins nombreuses. Il félicite donc les autorités pour les efforts accomplis afin de supprimer des manuels scolaires les représentations stéréotypées et négatives des minorités, représentation, qui selon les interlocuteurs albanais et turcs, a été améliorée. Toutefois, la représentation stéréotypée des Bosniaques et des musulmans en général, ainsi que la représentation des Roms continueraient de poser problème.

106. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mettre en œuvre une approche interculturelle de l'éducation en allouant des ressources adéquates, en continuant de revoir les matériels pédagogiques, et en formant les enseignants et les autres personnels du secteur éducatif aux cultures, à l'histoire et à la situation actuelle des diverses minorités. Des contacts plus réguliers entre les élèves d'appartenance ethnique différente devraient être garantis, notamment en mettant en place des environnements mixtes à l'école et en classe.

Égalité d'accès à l'éducation (article 12)

107. Pendant la période de suivi, une nouvelle loi sur l'enseignement primaire a été adoptée et plusieurs modifications ont été apportées à la loi sur l'enseignement secondaire⁸⁷. La loi de 2019 sur l'enseignement primaire vise à surmonter plusieurs des obstacles à l'accès des enfants roms à l'éducation soulevés par le Comité consultatif dans son quatrième Avis⁸⁸. La loi interdit la discrimination, formalise le rôle des médiateurs éducatifs, modifie le système d'affectation au sein des circonscriptions scolaires et prescrit l'intégration des enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux dans l'enseignement général. La loi exige en outre un rôle proactif de la part des écoles et des autorités municipales et énumère des mesures concrètes telles que des visites à domicile dans les familles

⁸³ Voir, par exemple, les projets menés par le Centre macédonien d'éducation civique, à l'adresse suivante : www.mcgo.org.mk/ (en anglais).

⁸⁴ Dans au moins 97 des 238 écoles primaires organisées en deux équipes, les élèves recevant un enseignement dans des langues différentes fréquentent l'école à des moments différents (contribution écrite des autorités de janvier 2022).

⁸⁵ [Commentaire thématique n° 1](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, L'Éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 2 mars 2006, p. 18.

⁸⁶ [Commentaire thématique n° 4](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 59. Voir aussi le Haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (novembre 2012), [The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies](#), p. 55.

⁸⁷ L'enseignement primaire court de la 1^{ère} année à la 9^e année. L'enseignement secondaire est également obligatoire et dure deux à quatre années de plus.

⁸⁸ Quatrième Avis du Comité consultatif, paragraphes 72-74.

dont les élèves ne sont pas inscrits, la coopération avec les organisations civiles, l'éducation des parents et d'autres activités. Des mesures d'aide spéciale sont prévues pour les enfants qui ont manqué l'école plus longtemps, comme les Roms revenant de l'étranger ou les enfants qui vivaient dans la rue. Enfin, afin de prévenir le décrochage scolaire dû au mariage des enfants, la loi dispose que les motifs d'abandon prématuré de l'école doivent être enregistrés⁸⁹. Les modifications de la loi sur l'enseignement secondaire prévoient également un enseignement inclusif dans le secondaire. Les autorités ont aussi pris diverses mesures pour atténuer les conséquences des fermetures d'écoles dues à la covid-19 pour les enfants roms, par exemple en distribuant des bons internet et des aides en espèces destinées aux achats de fournitures scolaires.

108. Les données communiquées par les autorités font ressortir une hausse modérée des taux de scolarisation des enfants roms dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, et une diminution de la fréquentation des écoles spéciales. La plupart des observateurs attribuent cette progression à l'indemnité d'éducation introduite par la réforme de la protection sociale de 2019 (voir l'article 15), au travail des médiateurs éducatifs roms⁹⁰ et au nombre accru de bourses d'études financées par le Fonds pour l'éducation des Roms et d'autres donateurs.

109. Par rapport à la population majoritaire, toutefois, les enfants roms continuent d'obtenir des résultats scolaires nettement inférieurs. Les autorités ont signalé, par exemple, que 24 % des Roms n'allaient pas dans le secondaire après la 9^e primaire en 2020/21, contre 31 % quatre ans plus tôt. Au niveau national, toutefois, le taux moyen de décrochage scolaire après l'école primaire n'est que de 16 %. Dans un contexte de manque général d'établissements préscolaires, le taux de scolarisation dans ces écoles est beaucoup plus bas que la moyenne pour les enfants roms, malgré un programme exonérant du versement des frais d'éducation préscolaire environ 400 enfants roms dans 19 communes par an⁹¹. Les enfants roms ont aussi été touchés de façon disproportionnée par le fait qu'en raison de la covid-19, la taille des groupes a été provisoirement réduite dans l'enseignement préscolaire et la fréquentation limitée aux enfants dont les parents avaient un emploi. Malgré les

efforts déployés par les autorités éducatives, les élèves roms ont bien plus souffert des fermetures d'écoles pendant la pandémie, car nombre d'entre eux ne bénéficiaient pas d'un accès approprié à des appareils informatiques et à internet⁹².

110. Le Comité consultatif a aussi pu constater pendant sa visite qu'il existait une large ségrégation de fait dans les écoles situées dans les quartiers roms. À l'école primaire Gjorgi Sjgarev de Bitola, par exemple, tous les élèves de première année inscrits en septembre 2021 étaient roms. Le Comité consultatif a été informé que cette situation était aussi due au fait que dans cette circonscription scolaire, les parents non roms faisaient en sorte d'inscrire leurs enfants dans d'autres écoles, une possibilité qui n'était pas accordée aux parents roms. Une affaire de discrimination présumée à l'encontre de familles roms de Bitola, et une affaire similaire à Štip ont été rejetées par la Cour constitutionnelle et sont actuellement en instance devant la Cour européenne des droits de l'homme⁹³. Le Comité consultatif rappelle que la ségrégation scolaire constitue l'un des cas les plus extrêmes de précarité des parents et des élèves roms⁹⁴. Il note que la ségrégation est interdite par la loi (voir l'article 4) et observe que la ségrégation de fait existant dans ces écoles est présentée comme une conséquence du souhait des familles roms de s'installer dans des quartiers communs et du fait que les parents non roms retirent leurs enfants de ces écoles (« fuite de la population blanche »). Toutefois, compte tenu du risque élevé de discrimination et de résultats scolaires inférieurs associés à la ségrégation scolaire, le Comité consultatif estime qu'il convient de remédier en priorité à cette situation.

111. D'autres obstacles pratiques ont aussi été observés dans la mise en œuvre de la législation mentionnée précédemment. Si l'indemnité d'éducation a été saluée par les enseignants et par les représentants roms, ces derniers ont regretté qu'elle ne soit pas versée quand un élève redouble, ce qui se produit souvent lorsqu'un enfant revient d'un pays vers lequel sa famille avait émigré pour des raisons professionnelles. De plus, dans l'école primaire de Bitola évoquée ci-dessus, seule la moitié environ des élèves potentiels de première année étaient inscrits en septembre

⁸⁹ De plus, le Code pénal a été modifié en 2018 et l'âge limite fixé pour sanctionner les « communautés extraconjugales » a été porté de 16 à 18 ans. On trouvera un résumé des dispositions de la loi sur l'enseignement primaire concernant les Roms dans European Policy Institute – Skopje (2021), [Franet National contribution to the Fundamental Rights Report 2020, North Macedonia](#), p. 10.

⁹⁰ Quelque 35 médiateurs éducatifs roms sont actuellement employés par le ministère de l'Éducation.

⁹¹ Le programme a fonctionné avec l'aide de donateurs pendant plus de 10 ans, mais il a été transposé à une plus grande échelle en 2019 et il s'étend aujourd'hui à 19 communes.

⁹² Voir UNICEF (juin 2021), [The social and economic effects of Covid-19 on children in North Macedonia: an update](#), et la contribution écrite du Centre européen des droits des Roms, Skopje, de novembre 2021.

⁹³ Requêtes n° [11811/20](#) (en anglais) et n° [13550/20](#) (en anglais), *Seriha Elmazova et autres contre Macédoine du Nord et Divan Jasharov et autres c. Macédoine du Nord*, déposées le 28 février 2020 et le 6 mars 2020, respectivement, et communiquées le 30 août 2021.

⁹⁴ [Commentaire thématique n° 1](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, L'Éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 2 mars 2006, p. 23.

2021. Les autres enfants ne l'ont été qu'après que les enseignants et le directeur eurent fait du porte-à-porte et parlé aux familles, à l'initiative de militants de la société civile roms. Tout en saluant l'attitude proactive des enseignants et la coopération avec la société civile, le Comité consultatif considère que ces mesures de sensibilisation ciblées devraient être systématiquement mises en place dans le cadre d'un effort conjoint des autorités éducatives et municipales, de la société civile et des écoles, comme le prévoit la loi.

112. Le Comité consultatif exhorte les autorités à améliorer l'accès des enfants roms à une éducation de qualité en renforçant les bonnes pratiques (médiateurs éducatifs, bourses d'études et indemnités d'éducation) et en les portant à la connaissance des parents roms. Les autorités devraient aussi faire progresser les inscriptions dans l'enseignement préscolaire, et lutter fermement contre la ségrégation scolaire de fait.

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

113. Un enseignement en langue minoritaire continue à être dispensé en albanais, en serbe et en turc et, aussi depuis 2017, en bosniaque. Selon les données officielles, la participation est restée stable pour l'albanais et le serbe et a légèrement progressé pour le turc⁹⁵. Au cours de l'année scolaire 2020/21, quelque 58 200 élèves (32,1 % de l'ensemble des élèves) ont bénéficié d'un enseignement en albanais et environ 6 900 en turc (3,8 % de la totalité des élèves). Seuls 263 élèves ont reçu un enseignement en bosniaque⁹⁶ et 156 en serbe⁹⁷.

114. Si l'offre de cours en albanais semble répondre à la demande, les représentants des minorités numériquement moins nombreuses comme les Turcs ont déclaré que les enfants devaient parfois faire de longs trajets pour recevoir un enseignement dans cette langue minoritaire. De profondes préoccupations ont été exprimées au sujet de la qualité et de l'accessibilité des matériels pédagogiques. Pour le bosniaque, le serbe et le turc, une pénurie d'enseignants qualifiés a été signalée. Les formations spécifiquement dispensées aux enseignants dans ces langues se déroulent uniquement en albanais.

115. Le bosniaque, le romani, le serbe, le turc et le valaque peuvent aussi être enseignés sous la forme d'une option « langue et culture » à raison d'une à deux heures par semaine, à partir de la première année. Toutefois, cette possibilité semble être rarement mise à profit. Selon les autorités, durant l'année scolaire 2021/22, 2 080 élèves ont suivi cette option « langue et culture » en romani, 823 en

bosniaque, 382 en valaque, 228 en turc et 128 en serbe⁹⁸. Certaines associations de minorités ont néanmoins communiqué des chiffres plus bas. De nouveaux programmes sont en cours d'élaboration pour toutes les matières sur la base du nouveau modèle de l'enseignement primaire. Une fois qu'ils auront été approuvés, les autorités ont l'intention d'élaborer les matériels pédagogiques correspondants⁹⁹.

116. Les représentants des minorités nationales ont signalé que la possibilité de bénéficier des cours optionnels était rarement utilisée, en raison d'un certain nombre d'obstacles. Premièrement, le nombre minimum de 15 élèves requis pour ouvrir un cours constitue un seuil relativement élevé. Deuxièmement, les enquêtes réalisées auprès des parents quant à leur souhait de bénéficier d'un tel enseignement ne sont pas systématiquement proposées en temps voulu avant le début de chaque année scolaire. Les représentants turcs ont aussi signalé une certaine hésitation des Turcs vivant hors des principales zones d'implantation à demander un enseignement en langue turque. Troisièmement, il existe une forte pénurie d'enseignants qualifiés. Enfin, le manque de matériels pédagogiques adéquats atténue l'attrait du choix d'un cours optionnel.

117. Le Comité consultatif tient à rappeler que l'un des objectifs de l'enseignement dans les langues minoritaires est de préserver et d'inculquer une certaine aisance et une certaine maîtrise qui permettent à l'apprenant de pratiquer la langue dans la vie publique et privée et de la transmettre à la génération suivante. Il est peu probable que les conditions dans lesquelles l'enseignement optionnel d'une langue minoritaire est actuellement dispensé favorisent la réalisation de cet objectif. Le Comité consultatif regrette également que cette option soit peu suivie et estime que les parents devraient être davantage sensibilisés aux avantages de l'enseignement dans les langues minoritaires.

118. Le Comité consultatif déplore les graves problèmes rencontrés en ce qui concerne la qualité et l'accessibilité des matériels pédagogiques en langue minoritaire. Il a donc été satisfait d'apprendre que de nouveaux matériels pédagogiques ont été élaborés dans toutes les langues pour les élèves de premières et quatrièmes années, les autres années devant suivre. Toutefois, les matériels pédagogiques sont uniquement disponibles en ligne, ce qui ne semble pas adapté aux conditions socio-économiques prévalant dans les zones rurales et plus pauvres, où le personnel des écoles a signalé ne pas disposer des appareils informatiques et de l'accès à internet nécessaires. Alors que le ministère de l'Éducation s'est efforcé de faire en sorte que les enfants issus de milieux défavorisés aient accès aux nouveaux matériels en distribuant des tablettes,

⁹⁵ Contributions écrites des autorités de novembre 2021 et janvier 2022.

⁹⁶ À Saraj et Veles.

⁹⁷ À Staro Nagoricane, Čučer-Sandevo et Kumanovo.

⁹⁸ Au cours de l'année scolaire 2021/22, 2 080 élèves ont suivi l'option « langue et culture » en romani, 823 en bosniaque, 382 en valaque, 228 en turc, et 128 en serbe (contribution écrite des autorités de janvier 2022).

⁹⁹ Rapport étatique, p. 26

les représentants des minorités nationales sont restés sceptiques à cet égard et ont regretté que leur point de vue ait été pris en compte pour le contenu des matériels, mais pas pour leur conception en vue d'une utilisation numérique.

119. Outre l'enseignement optionnel des langues minoritaires mentionné ci-dessus, un cours optionnel en albanais destiné aux personnes ne pratiquant pas cette langue peut être choisi à partir de la 6^e. Pendant l'année scolaire 2021/22, seuls 1 337 élèves ont saisi cette opportunité. Le Comité consultatif souligne que l'apprentissage optionnel d'une langue minoritaire ne représente pas seulement une possibilité intéressante pour les enfants appartenant à la minorité concernée qui n'ont pas accès à un enseignement dans cette langue. Il peut aussi offrir aux enfants de la majorité l'occasion d'acquérir des connaissances sur les minorités et sur leur langue et une compréhension interethnique. Il est donc regrettable qu'aucun effort supplémentaire ne soit déployé pour favoriser l'apprentissage de la langue albanaise parmi les élèves macédoniens, du moins dans les régions où la population albanaise est importante. Dans l'optique du bilinguisme macédonien-albanais requis dans de nombreux secteurs de l'administration publique par la loi de 2018 relative à l'usage des langues (voir l'article 10), le Comité consultatif estime qu'il serait important de créer des incitations à destination des enfants dont la première langue est le macédonien, afin qu'ils apprennent la langue de la principale minorité du pays.

120. Les élèves albanais, comme ceux qui reçoivent un enseignement dans d'autres langues minoritaires, apprennent le macédonien uniquement à partir de la 3^e et en tant que langue étrangère, soit à raison de trois heures par semaine. Le Comité consultatif rappelle que la méconnaissance de la langue officielle peut limiter les possibilités de participer à la société sur un pied d'égalité, de sorte que les écoles en langue minoritaire doivent assurer un développement adéquat des compétences des locuteurs dans la langue officielle¹⁰⁰. Il peut donc être prudent de déterminer si les élèves des écoles assurant un enseignement en albanais acquièrent un niveau de macédonien suffisamment élevé pour pouvoir participer pleinement à une société intégrée.

121. Le Comité consultatif appelle les autorités à améliorer les conditions d'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues. Le nombre minimum d'élèves requis pour ouvrir un cours dans une langue minoritaire devrait être revu à la baisse et des activités de sensibilisation et des enquêtes sur les besoins menés régulièrement bien avant le début de chaque année

scolaire. Les autorités devraient étudier les possibilités d'améliorer la connaissance des langues minoritaires, en particulier l'albanais, chez les enfants de la majorité.

Participation à la vie publique (article 15)

122. Aucun changement législatif majeur n'est intervenu en ce qui concerne la participation aux organes élus et consultatifs des minorités nationales. À la suite des élections législatives de 2020, 31 des 120 députés se définissent comme albanais, y compris le président du parlement. En outre, trois membres du parlement se définissent comme turcs, deux comme serbes et trois comme bosniaque, rom et valaque, respectivement. Seuls 10 des 39 députés qui déclarent appartenir à des minorités nationales sont des femmes, un chiffre inférieur à la part moyenne des femmes au parlement (42 %)¹⁰¹. Certains députés s'identifient aussi à des communautés qui ne sont pas mentionnées dans la Constitution, comme les communautés égyptienne et juive. C'est le résultat du processus électoral normal, car aucune mesure spécifique ne facilite ni ne garantit leur représentation. Environ la moitié des ministres du gouvernement constitué en janvier 2021 sont des Albanais¹⁰².

123. Au niveau national, à tout le moins, la plupart des représentants roms rencontrés par le Comité consultatif ont eu le sentiment que le niveau de participation aux décisions politiques et administratives prises sur des sujets les concernant s'était amélioré au cours de la période de suivi. Cela peut aussi s'expliquer par le fait que les personnes déclarant leur appartenance à la communauté rom travaillent dans les structures ministérielles concernées. Le fait qu'un médiateur adjoint et un membre de la Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination se définissent comme roms est aussi considéré comme un point positif. Le Comité consultatif n'a pas été informé d'une évaluation systématique de la Stratégie pour les Roms 2014-2020 associant des représentants des Roms. Pour élaborer une nouvelle Stratégie 2022-2030, un processus participatif a été conçu, sous la direction du conseiller du gouvernement pour l'inclusion des Roms en tant que point de contact national pour les Roms en coopération avec le ministère du Travail et des Affaires sociales. Ce processus prévoyait des consultations avec la société civile sur tous les domaines

¹⁰⁰ [Commentaire thématique n° 3](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 68.

¹⁰¹ Voir la contribution écrite des autorités de janvier 2022 et le site web de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance, à l'adresse suivante : www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/207/35.

¹⁰² Voir le site web du gouvernement : <https://vlada.mk/sostav-na-vladata?ln=en-gb>.

prioritaires prévus dans la Stratégie, ainsi qu'une consultation en ligne sur le projet de texte¹⁰³.

124. Au niveau local, les personnes appartenant aux minorités nationales sont censées être consultées par l'intermédiaire des commissions chargées des relations intercommunautaires, qui ont été mises en place à la suite de l'Accord-cadre d'Ohrid¹⁰⁴. Selon les déclarations des représentants des minorités, une partie seulement de ces commissions exercent leurs fonctions comme prévu. De nombreuses municipalités ne tirent pas partie des possibilités offertes par les commissions pour consulter les représentants des minorités et les associer à la prise de décision. Parmi les obstacles signalés figurent le manque de clarté des mandats des commissions, de financement de ces organes et de compétences de leurs membres, ainsi que l'opacité des procédures de nomination. Les communes publient rarement les appels ouverts, mais les conseils locaux nomment les membres des commissions directement, sur proposition des ONG ou directement dans les rangs des membres élus de la minorité concernée. La transparence insuffisante du processus conduit à un manque de légitimité des compositions des organes. Le Comité consultatif regrette que le plein potentiel de ces commissions, qui pourraient aussi servir de courroie de transmission pour la Stratégie « Une société pour tous » et contribuer à l'amélioration du dialogue interethnique (article 6), ne soit pas exploité.

125. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à renforcer les commissions locales pour les relations intercommunautaires en éclaircissant leur mandat, en les dotant d'un budget, en dispensant une formation aux membres et en améliorant le processus de nomination.

Représentation équitable dans le secteur public (article 15)

126. Le fondement juridique d'une représentation équitable des minorités nationales dans l'administration publique, telle que prévue par l'Accord-cadre d'Ohrid de

2001 et la législation postérieure, est toujours en place¹⁰⁵. Pour que l'objectif d'une représentation équitable ne soit pas atteint au prix d'une hausse constante des effectifs publics, le gouvernement a adopté en 2016 la « Méthodologie pour la planification des emplois dans le secteur public conformément au principe de la représentation équitable », selon laquelle les institutions sont tenues de planifier les emplois en fonction d'une évaluation réaliste des besoins¹⁰⁶. De plus, des efforts ont été faits pour redéployer les quelque 1 500 personnes recrutées à partir de 2011 pour améliorer la représentation équitable, dont un grand nombre percevaient un salaire sans accomplir de travail effectif¹⁰⁷. Selon des fonctionnaires, la quasi-totalité d'entre elles ont désormais été affectées à des postes dans différents secteurs de l'administration. La responsabilité de la représentation équitable revenait auparavant au Secrétariat pour la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid, transformé en 2020 en « ministère du Système politique et des Relations intercommunautaires »¹⁰⁸.

127. Le médiateur contrôle la part des personnes des différentes minorités nationales présentes dans le secteur public et publie des rapports annuels. Selon son dernier rapport, la part des personnes se définissant comme albanaises qui sont employées dans le secteur public est passée, entre 2015 et 2020, de 18,8 % à 20,1 % et celle des Turcs de 1,9 % à 2,1 %. Les parts respectives des autres minorités nationales sont restées stables. Si on les compare aux chiffres du dernier recensement, qui date toutefois de 20 ans (voir l'article 3), cela signifie que la représentation de toutes les minorités nationales, à l'exception des Bosniaques et des Valaques, reste inférieure à leur part dans la population¹⁰⁹. Les Roms employés dans le secteur public ont tendance à occuper de façon disproportionnée des emplois peu qualifiés. Dans une enquête réalisée auprès des salariés roms de l'administration publique ayant suivi des études secondaires ou universitaires, 83 % des répondants ont estimé que les missions qui leur étaient confiées étaient moins exigeantes en raison de leur

¹⁰³ Voir la description du processus (en macédonien) sur le site web du Conseil de coopération avec les organisations non gouvernementales : www.nvosorobotka.gov.mk/?q=mk/node/503. Le projet de stratégie 2022-2030 (en macédonien) est disponible et a été soumis pour observations jusqu'au 31 décembre 2021 sur le portail web réservé aux consultations électroniques : <https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=newdocumentdetails&detailid=29>.

¹⁰⁴ Les commissions pour les relations intercommunautaires doivent être créées conformément à l'Accord-cadre d'Ohrid dans toutes les communes où les communautés constituent au moins 20 % de la population. Voir aussi le quatrième Avis, paragraphe 82.

¹⁰⁵ Voir le premier Avis, paragraphes 97 et 98, et le troisième Avis, paragraphes 169-171.

¹⁰⁶ Ministère de la Société de l'information et de l'Administration (2018), [Public Administration Reform Strategy 2018-2022](#), p. 25.

¹⁰⁷ Voir le quatrième Avis du Comité consultatif, paragraphes 86 et 87.

¹⁰⁸ Site web du ministère du Système politique : <https://mpsoz.gov.mk>. Voir le quatrième Avis, paragraphes 86-89.

¹⁰⁹ En 2020, la part des Turcs était de 2,1 % (recensement de 2002 : 25,2 %), celle des Roms de 1,3 % (recensement de 2002 : 2,7 %), celle des Serbes de 1,4 % (recensement de 2002 : 1,8 %), celle des Valaques de 0,7 % (recensement de 2002 : 0,5 %) et celle des Bosniaques de 0,5 % (recensement de 2002 : 0,8 %). Voir le Rapport sur le suivi de la situation au regard de l'application du principe de représentation adéquate et équitable pour 2020 en fonction de l'appartenance ethnique (en macédonien), disponible à l'adresse suivante : [Омбудсман \(ombudsman.mk\)](http://ombudsman.mk).

affiliation ethnique et ne correspondaient pas à leur formation¹¹⁰.

128. Si la plupart des interlocuteurs n'ont pas remis en question le principe de la représentation équitable en tant que tel et ont considéré que des progrès avaient été réalisés, le système comporte toujours de nombreuses failles : le principe du mérite serait encore fréquemment contourné, même si les autorités font valoir que ce n'est plus le cas. Il a également été indiqué que des candidats avaient changé d'affiliation ethnique pour accroître leurs chances dans le processus de recrutement, et les autorités admettent que la possibilité de modifier son appartenance ethnique dans toute nouvelle procédure de recrutement pose un problème. Le fait que les personnes déclarant leur appartenance à des minorités et en particulier aux minorités numériquement moins nombreuses ne soient pas représentées de manière proportionnelle dans les fonctions de gestion a également suscité des critiques. Les femmes des minorités nationales ont aussi tendance à être sous-représentées, notamment aux postes de direction. Aux postes les plus élevés, il existe aussi une forte politisation, ce qui selon certains interlocuteurs signifie que les candidatures doivent présenter la « bonne » affiliation ethnique et politique¹¹¹. Enfin, les personnes appartenant aux communautés qui ne sont pas mentionnées dans la Constitution, comme les Égyptiens et les Torbesh, se sont plaintes que le système ne s'appliquait pas à elles.

129. Le Comité consultatif rappelle que l'administration publique devrait, dans la mesure du possible, refléter la diversité de la société. Toutefois, les « [m]esures visant à une égalité stricte et mathématique de la représentation des divers groupes, qui supposent souvent une démultiplication inutile des postes, devraient être évitées, au risque de nuire au bon fonctionnement de la structure de l'État et de conduire à la création de structures séparées au sein de la société »¹¹². En outre, si « la libre identification d'une personne ne peut être remise en question que dans de rares occasions (...), l'identification à une minorité nationale qui serait motivée par la seule volonté d'obtenir des avantages ou des bénéfices particuliers peut, par exemple, aller à l'encontre des principes et des buts de la Convention-cadre »¹¹³. Par conséquent, le Comité consultatif salue les efforts entrepris pendant le cycle de suivi pour améliorer la mise en œuvre du principe de la

représentation équitable tout en cherchant à mettre en place une administration publique efficiente et fondée sur le mérite. Pour atteindre l'objectif d'une fonction publique professionnelle et diversifiée, une attention particulière doit être accordée à la représentation des personnes appartenant aux minorités numériquement moins nombreuses et des femmes des minorités aux postes de direction.

130. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à améliorer encore la représentation équitable des personnes appartenant aux minorités nationales dans l'administration publique pour faire respecter le principe du mérite et accroître la représentation des minorités numériquement moins nombreuses et des femmes appartenant aux minorités nationales dans les fonctions de gestion.

Participation à la vie socio-économique des minorités nationales vivant dans des zones rurales (article 15)

131. Une grande partie des personnes appartenant aux minorités nationales, en particulier les Albanais et les Turcs, vivent dans les zones rurales de la Macédoine du Nord, qui se caractérisent par de moindres possibilités de participation à la vie socio-économique. Les zones rurales sont marquées par des taux de chômage et de pauvreté plus élevés, des infrastructures (comme une alimentation électrique stable) et un accès à internet à haut débit de moins bonne qualité, et un moindre accès aux services publics, comme les établissements préscolaires. La population rurale défavorisée risque aussi davantage d'être touchée par le changement climatique et les catastrophes naturelles¹¹⁴. Ce manque de possibilités conduit à des taux d'émigration élevés, notamment parmi les personnes d'âge actif, et au dépeuplement des villages.

132. Les représentants des minorités vivant dans des zones rurales ont déclaré au Comité consultatif que leur principale préoccupation était le manque de débouchés économiques dans leur région, ce qui contraint les jeunes à chercher du travail dans les grandes villes ou à l'étranger. Ils ont aussi indiqué que leurs communautés manquaient d'espaces publics permettant aux jeunes de se rencontrer, comme un centre pour les jeunes ou des installations sportives. La Macédoine du Nord enregistre aussi un

¹¹⁰ David Berat et Agus Demirovski (2020), [Discrimination against Roma employees in the public administration in the Republic of North Macedonia](#), in South East European University Review.

¹¹¹ Au sujet de la nécessité de dépolitiser l'administration et d'améliorer l'application des principes du mérite et de l'égalité des chances, voir aussi le ministère de la Société de l'information et de l'Administration (2018), [Public Administration Reform Strategy 2018-2022](#), p. 24.

¹¹² [Commentaire thématique n° 2](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 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, paragraphes 120 et 123.

¹¹³ [Commentaire thématique n° 4](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 10.

¹¹⁴ La Banque mondiale (2018), [Seizing a brighter future for all: Former Yugoslav Republic systematic country diagnostic](#), pp. 26, 31, 110, 114, 130, 179 et 253.

profond écart entre les zones rurales et urbaines au regard des résultats scolaires, ce qui se traduit par des perspectives socio-économiques moindres.

133. Les données sur la participation à la vie socio-économique des autres groupes ethniques que les Roms font cruellement défaut, mais les données issues de l'Enquête 2017 sur la qualité de vie donnent à penser que les taux de pauvreté et de chômage sont aussi supérieurs à la moyenne pour les Albanais et les autres minorités. Ainsi, les personnes des deux sexes appartenant aux communautés albanaise et turque sont plus exposées au risque de chômage que les Macédoniens¹¹⁵. Les enfants d'appartenance ethnique albanaise sont aussi moins nombreux que la moyenne à être inscrits dans des établissements préscolaires et universitaires, et davantage susceptibles d'être en retard sur leurs pairs macédoniens¹¹⁶. Les raisons exactes de ces différences sont inconnues, faute d'études suffisantes, mais le fait que de nombreux Albanais vivent dans des zones rurales entre probablement en ligne de compte.

134. Le Comité consultatif rappelle que la participation effective visée à l'article 15 exige aussi « des États parties qu'ils favorisent la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique et sociale, ainsi qu'aux bénéfices et réalisations des milieux économiques et sociaux ». Il souligne que le fait de ventiler les statistiques sociales et économiques par groupe ethnique et zone rurale/urbaine facilite la prise de décision sur des bases factuelles, favorise la responsabilisation et peut contribuer à inspirer confiance aux différents groupes ethniques. Si le recensement de 2021 est susceptible de fournir des données socio-économiques et relatives aux ménages ventilés par appartenance ethnique, le Comité consultatif juge important qu'elles soient complétées par des enquêtes classiques.

135. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer la participation à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales qui vivent dans des zones rurales en investissant dans les infrastructures et dans les perspectives d'emploi et en apportant une aide ciblée aux jeunes des minorités. La participation effective des communautés concernées devrait être assurée.

Participation des Roms à la vie socio-économique (article 15)

136. Selon un rapport de cartographie sociale de 2019 établi pour le ministère du Travail et des Affaires sociales, la situation socio-économique des Roms reste nettement moins bonne que celle de la population en général. Seuls 23 % des Roms d'âge actif occupent un emploi formel, contre 44 % pour la population générale. Le taux de femmes roms travaillant dans le secteur formel ne dépasse pas 8 %. Environ un quart des Roms occupent un emploi informel, généralement peu rémunéré et non qualifié. En raison du chômage et de faibles revenus, environ la moitié des familles roms touchent l'aide sociale, qui couvre à peine, cependant, les frais de subsistance¹¹⁷.

137. Une réforme du système de protection sociale a été menée en 2019, avec l'adoption d'une nouvelle loi sur la protection sociale et des modifications apportées à la loi sur la protection de l'enfance et à la loi sur l'assurance sociale des personnes âgées¹¹⁸. Cette réforme a introduit une aide minimum garantie (AMG) soumise à condition de ressources, destinée à couvrir les frais de subsistance. Les bénéficiaires de l'AMG qui sont capables de travailler doivent s'inscrire à l'agence pour l'emploi et accepter les services proposés en matière d'emploi et de reconversion¹¹⁹. De plus, le droit aux allocations familiales et aux indemnités d'éducation a été étendu aux familles touchant l'aide sociale, qui n'avaient pas bénéficié de ces aides. En 2020, les autorités ont abaissé le seuil de l'aide minimum garantie pour les personnes ayant perdu leur emploi pendant la pandémie¹²⁰.

138. Des données limitées sont disponibles pour évaluer les progrès réalisés pendant le cycle de suivi en matière de participation à la vie socio-économique. Le Programme révisé de réforme de l'emploi et de réforme sociale établi par le gouvernement a conclu en 2019 qu'aucun progrès notable ne pouvait être observé par rapport à 2015 à l'aune de la plupart des indicateurs¹²¹. Le nombre de Roms inscrits comme demandeurs d'emploi actifs et donc bénéficiant de mesures d'intégration a progressé¹²². Toutefois, de nombreuses mesures actives du marché du travail comme la (re)conversion ou l'aide à l'emploi ou à la création

¹¹⁵ La Banque mondiale (2018), [Seizing a brighter future for all: Former Yugoslav Republic systematic country diagnostic](#), p. 25 et 150.

¹¹⁶ OCDE (2019), [Reviews of Evaluation and Assessment in Education: North Macedonia](#), chapitre "Assessment and Recommendations".

¹¹⁷ [Social Mapping Report](#), EuropeAid/132633/C/SER/multi, Final Draft, juillet 2019, p. 18-22.

¹¹⁸ Gouvernement de la République de Macédoine du Nord (2019), [Revised employment and social reform programme 2022](#).

¹¹⁹ Système mutuel d'information sur la protection sociale du Conseil de l'Europe (MISSCEO) (20 décembre 2019), [Overview of recent trends and developments in social protection in MISSCEO countries](#), p. 10 et 11.

¹²⁰ Contribution écrite des autorités, novembre 2021.

¹²¹ Gouvernement de la République de Macédoine du Nord (2019), [Revised employment and social reform programme 2022](#), p. 104 et 105.

¹²² Le quatrième Avis (paragraphe 90) mentionne 1 750 personnes en 2015, contre plus de 9 000 inscrites en 2019. Voir Institute for Research and Policy Analysis – Romalítico (2020), [Shadow report](#) – The Implementation of the Strategy for Roma in 2019, p. 9

d'entreprise ne sont pas spécifiquement destinées aux Roms et le taux de participation à ces mesures n'augmente que lentement¹²³. Leur taux d'emploi informel étant élevé, les Roms ont été particulièrement vulnérables aux effets de la pandémie de covid-19¹²⁴. L'interruption du travail informel a occasionné une forte baisse des revenus des ménages, notamment pour les familles qui étaient déjà pauvres.

139. Le Comité consultatif rappelle que la participation effective à la vie sociale et économique impose notamment aux États parties d'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, et de promouvoir l'égalité d'accès à l'emploi¹²⁵. Il se félicite donc que la réforme de 2019 du système de protection sociale ait été destinée à accroître les transferts monétaires vers les personnes touchées par la pauvreté et à améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction des progrès accomplis au regard de la recommandation émise, dans le cadre du 4^e cycle, en vue d'accroître le nombre de Roms inscrits comme demandeurs d'emploi actifs. L'extension des allocations familiales et des indemnités d'éducation aux familles touchant l'aide sociale devrait bénéficier à de nombreuses familles roms, car la moitié d'entre elles, environ, entrent dans cette catégorie¹²⁶. Le Comité consultatif se félicite en outre que l'accès à ces prestations ait été facilité pendant la pandémie de covid-19.

140. Cependant, le Comité consultatif regrette que les progrès réalisés pour renforcer la participation des Roms sur le marché du travail et aux mesures actives du marché du travail restent faibles. De plus, pour certains Roms, l'inscription à l'agence pour l'emploi est impossible faute de papiers ou en raison de la non-acceptation des cartes d'identités provisoires (voir l'article 4). Pour aller plus efficacement au-devant des Roms sans emploi d'âge actif, femmes comprises, un plus grand nombre de programmes devraient être spécifiquement adaptés à ces groupes cibles et aux besoins du marché du travail local. Pour ce qui est de la nouvelle AMG, qui dépend de la participation à ces mesures, le Comité consultatif souligne qu'il est important de maintenir le principe de non-conditionnalité de l'aide sociale pour les autres membres de la famille et en particulier les enfants, principalement parce qu'en raison de

la pandémie, la lutte contre la pauvreté des Roms devra rester au nombre des grandes priorités.

141. Le Comité consultatif appelle les autorités, en étroite coopération avec les représentants roms, à renforcer la participation des Roms au marché du travail au moyen de programmes spécifiquement adaptés aux groupes cibles concernés, dont les femmes roms, et à faire en sorte que la pandémie de covid-19 ne pèse pas de façon disproportionnée sur la participation des Roms à la vie socio-économique.

Conditions de logement des Roms (article 15)

142. La Stratégie pour les Roms 2014-2020 précise que les conditions de logement de nombreux Roms se caractérisent par une qualité médiocre, un surpeuplement, un régime de propriété opaque et un manque d'accès à l'eau potable, aux installations sanitaires, aux infrastructures et aux services collectifs. Quelque 18 % des ménages n'ont pas accès aux systèmes d'eaux usées et 10 % à l'eau potable dans leur foyer. La plupart des Roms vivent dans des zones urbaines, souvent dans des quartiers ségrégués situés en périphérie des villes.

143. Selon la Stratégie pour les Roms 2014-2020, la situation doit être améliorée en fournissant des logements sociaux, en mettant en place des programmes d'infrastructures et de redynamisation urbaine, et en légalisant les campements. Des investissements ont été réalisés dans des projets d'infrastructures dans les quartiers et les logements sociaux roms, grâce à des fonds publics et à des donateurs internationaux. Toutefois, il est pratiquement impossible d'évaluer les progrès accomplis puisque la Stratégie ne comporte pas d'indicateurs de référence et que rares sont les données ventilées par appartenance ethnique communiquées par les communes, qui sont responsables des questions de logement¹²⁷. Du fait de la pandémie, le financement de la mise en œuvre de la Stratégie pour les Roms en 2020 a été réduit de 34 %, ce qui devrait aussi peser sur ce secteur¹²⁸.

144. En août 2016, les autorités ont démolé des logements improvisés dans le quartier « Polygon » de Skopje, qui avaient été tolérés pendant plusieurs années.

¹²³ Pour ce qui est des cibles, voir la [Stratégie pour les Roms 2014-2020](#) (en anglais), p. 34-39 ; on trouvera une évaluation indépendante dans Institute for Research and Policy Analysis – Romalítico (2020), [Shadow report](#) – The Implementation of the Strategy for Roma in 2019, p. 4-11.

¹²⁴ Selon une enquête de 2020, pas moins de 74 % des femmes roms ayant répondu à Skopje ont déclaré ne pas avoir assez d'argent en raison de l'interruption de l'économie informelle ou d'un travail à temps partiel. Voir European Policy Institute - Skopje (2021), [Franet National contribution to the Fundamental Rights Report 2020, North Macedonia](#), p. 12.

¹²⁵ [Commentaire thématique n 2](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 26.

¹²⁶ Selon le [Social Mapping Report](#) 2019 (p. 21), 48 % des familles roms touchent l'aide sociale.

¹²⁷ Institute for Research and Policy Analysis – Romalítico (2020), [Shadow report](#) – The Implementation of the Strategy for Roma in 2019, p. 12.

¹²⁸ European Policy Institute – Skopje (2021), [Franet National contribution to the Fundamental Rights Report 2020, North Macedonia](#), p. 10.

Quelque 130 personnes ont été expulsées, dont six femmes enceintes. Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recommandé aux autorités de verser des dommages-intérêts aux femmes enceintes¹²⁹. Malgré les efforts de légalisation de l'habitat informel décrits dans le quatrième Avis, près du tiers des logements des Roms ne sont toujours pas légalisés¹³⁰. Les représentants des Roms ont informé le Comité consultatif que les procédures administratives étaient trop lourdes et que les informations communiquées étaient insuffisantes. Un nouveau projet de loi sur la légalisation de ces bâtiments a été élaboré, mais il a été critiqué par les organisations de la société civile, qui ont déclaré ne pas être suffisamment consultées¹³¹.

145. Le Comité consultatif regrette qu'aucune amélioration notable n'ait été enregistrée pendant la période de suivi pour mettre à disposition des Roms des infrastructures et des logements sociaux de meilleure qualité et que le budget correspondant ait été réduit en raison de la pandémie de covid-19. Il regrette en outre que le risque d'expulsion persiste en raison du manque de progrès accomplis pour légaliser les logements informels ou reloger les familles roms.

146. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à mettre à disposition des Roms des infrastructures de meilleure qualité et un plus grand nombre de logements sociaux et à adopter et mettre en œuvre rapidement la législation sur légalisation des logements informels en étroite coopération avec les représentants des Roms.

Accès effectif des Roms aux soins de santé (article 15)

147. Selon la loi sur les soins de santé et d'autres textes de loi applicables, les citoyens ont droit à une assurance maladie et la plupart des services de soins primaires sont gratuits. Cependant, si la couverture maladie des Roms est comparable à celle des non-Roms, les services dont ils

bénéficient sont généralement d'une qualité inférieure, la discrimination est fréquente, et les résultats en matière de santé, comme l'espérance de vie, la mortalité infantile et les taux de vaccination, sont moins favorables que dans la population moyenne¹³².

148. Pendant la visite de suivi, le Comité consultatif a été informé qu'il existait un profond écart entre les dispositions légales sur les soins de santé et la situation dans la pratique. Alors que la plupart des services de soins primaires et de soins maternels sont censés être gratuits pour les assurés et pour les non-assurés à faible revenu, ils sont généralement facturés en totalité ou en partie. Pendant la pandémie de covid-19, le gouvernement a instauré la gratuité des diagnostics et des traitements liés à la covid-19 pour les personnes dépourvues de couverture maladie¹³³. Dans la pratique, toutefois, le délai d'obtention d'un rendez-vous médical pour se procurer une ordonnance pour un test PCR, par exemple, était si long que les patients étaient contraints de payer leur test. La situation était particulièrement grave dans les quartiers roms comme Šuto Orizari, qui est marqué par une forte pénurie de médecins. Bien que les données sanitaires officielles ne soient pas ventilées par appartenance ethnique, les organisations de la société civile estiment que les Roms rencontrent des difficultés pour obtenir un traitement adéquat en cas de covid-19 et se faire vacciner¹³⁴. En mars 2020, une Rom enceinte est décédée de complications liées à sa grossesse, après avoir attendu les résultats d'un test covid-19 à l'extérieur de l'hôpital pendant plus de six heures¹³⁵. Cette affaire montre que la pandémie a exacerbé les problèmes systémiques auxquels les Roms font face en Macédoine du Nord.

149. Le Comité consultatif a également été informé que les femmes Roms se heurtaient à des obstacles au regard de l'accès aux soins gynécologiques, comme l'obligation de payer des services qui devraient être gratuits. On estime que pendant près de deux ans, à Šuto Orizari, 8 000 femmes roms en âge de procréer n'ont pas eu accès à un gynécologue dans le dispensaire local et ont dû faire des

¹²⁹ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (24 février 2020), Constatations adoptées par le Comité au titre du paragraphe 3 de l'article 7 du Protocole facultatif, concernant les communications n° 107/2016 et n° 110/2016. Une plainte déposée par un autre groupe de personnes expulsées auprès de la Cour européenne des droits de l'homme a été jugée irrecevable, les voies de recours nationales n'ayant pas été épuisées (*Bekir et autres c. Macédoine du Nord*, n° 46889/16, 24 juin 2021 (en anglais)).

¹³⁰ Voir [Social Mapping Report](#), EuropeAid/132633/C/SER/multi, Final Draft, juillet 2019, p. 15. Sur le manque d'accès à l'eau et aux installations sanitaires, voir également European Policy Institute – Skopje (2021), [Franet National contribution to the Fundamental Rights Report 2020, North Macedonia](#), p. 13.

¹³¹ Institute for Research and Policy Analysis – Romalítico (2020), [Shadow report](#) – The Implementation of the Strategy for Roma in 2019, p. 14.

¹³² Minority Rights Group International (2018), *Roma in the Republic of Macedonia: Challenges and Inequalities in Housing, Education and Health*, p. 6-8. Le rapport étatique ne fournit aucune information sur les mesures prises pour remédier à ces problèmes.

¹³³ Réseau européen de politique sociale (2021), *Social protection and inclusion policy responses to the Covid-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries*, p. 71.

¹³⁴ European [Public Health Alliance](#) (3 mai 2021), [The barriers facing Roma in accessing Covid-19 vaccines in North Macedonia](#).

¹³⁵ Centre européen des droits des Roms (2000), [Roma Rights in the Time of Covid](#), p. 29 et 30.

trajets d'une heure pour en consulter un dans un autre quartier. Les ONG locales ont aussi signalé, parmi les femmes roms, un manque d'informations sur leurs droits sexuels et génésiques, ainsi qu'un accès insuffisant aux soins prénataux et postnataux. Les médiateurs roms jouent un rôle important, mais le nombre de médiateurs recrutés est nettement plus bas que l'objectif de 30 prévu pour 2020 dans le Plan national pour la santé des Roms¹³⁶. Malgré les effets positifs des bourses d'études accordées aux étudiants Roms (voir l'article 12), le personnel médical d'origine rom n'est pas suffisamment nombreux.

150. Le Comité consultatif rappelle que les difficultés d'accès aux soins de santé ont des effets négatifs sur la participation à la vie socio-économique des personnes appartenant aux minorités nationales¹³⁷. Il déplore donc la persistance de l'inégalité d'accès aux soins de santé subie par les Roms, et en particulier les femmes roms. Il considère que la pratique systématique consistant à facturer des services qui devraient être gratuits est indéfendable, surtout dans le contexte de la pandémie de covid-19. Les médiateurs sanitaires roms, mais aussi les médecins se définissant comme roms peuvent contribuer à abaisser les obstacles institutionnels à l'accès aux soins de santé et à promouvoir les droits à la santé.

151. Le Comité consultatif exhorte les autorités à faire en sorte que les Roms aient, dans la pratique, accès aux services de soins de santé gratuits garantis par la loi, et notamment aux diagnostics, aux traitements et à la vaccination en lien avec la covid-19. Une attention particulière devrait être accordée à l'accès aux services de

santé génésique et à l'information des femmes roms. Les autorités devraient investir davantage dans le recrutement et la formation de médiateurs sanitaires et de médecins roms, notamment parmi les femmes.

Relations bilatérales et transnationales (articles 17 et 18)

152. Plusieurs accords bilatéraux conclus avec des États voisins ou autres favorisent la coopération sur des questions ayant trait à la protection des minorités nationales, notamment dans les domaines de la culture et de l'éducation. Les autorités n'ont toutefois signalé aucune activité menée dans le cadre de ces accords pendant la période de suivi.

153. En 2021, la Macédoine du Nord a lancé, avec l'Albanie et la Serbie, une initiative visant à lever les obstacles à la libre circulation entre ces pays. Le Comité consultatif salue les efforts déployés pour permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales d'avoir plus librement des contacts au-delà des frontières.

154. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer d'entretenir un esprit de relations de bon voisinage et de promouvoir une étroite coopération et coordination au sein de la région pour ce qui est de la protection des minorités.

¹³⁶ European Policy Institute - Skopje (2021), [Franet National contribution to the Fundamental Rights Report 2020, North Macedonia](#), p. 11.

¹³⁷ [Commentaire thématique n° 2](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 66.

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^{er} 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 anglais et en français, ainsi qu'en macédonien, albanais, bosniaque, romani, serbe et turc, entre autres langues.

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

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