

**RAPPORT DE L'ECRI  
SUR L'ALBANIE**  
**(cinquième cycle de monitoring)**

Adopté le 19 mars 2015

Publié le 9 juin 2015

Secrétariat de l'ECRI  
Direction Générale II - Démocratie  
Conseil de l'Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

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

# **RAPPORT DE L'ECRI SUR L'ALBANIE**

## **(cinquième cycle de monitoring)**

Adopté le 19 mars 2015

Publié le 9 juin 2015



# TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>7</b>
<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>9</b>
<b>CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>13</b>
<b>I. THÈMES COMMUNS</b> .....	<b>13</b>
1. LÉGISLATION POUR LUTTER CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE .....	13
- DISPOSITIONS DE DROIT PÉNAL .....	13
- DISPOSITIONS DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF .....	15
- AUTORITÉS INDÉPENDANTES SPÉCIALISÉES (RPG N° 2 ET 7) .....	18
2. DISCOURS DE HAINE .....	19
- STATISTIQUES .....	19
- DISCOURS PUBLIC .....	19
- INTERNET ET MÉDIAS TRADITIONNELS .....	20
- RÉPONSES PÉNALES AU DISCOURS DE HAINE.....	20
- RÉPONSES NON PÉNALES AU DISCOURS DE HAINE .....	21
3. VIOLENCE RACISTE ET HOMO/TRANSPHOBE .....	23
4. POLITIQUES D'INTÉGRATION.....	25
- POLITIQUES D'INTÉGRATION DES ROMS.....	25
- RÉSULTATS DES POLITIQUES D'INTÉGRATION DES ROMS.....	26
- INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS.....	34
- INTÉGRATION DES AUTRES NON-RESSORTISSANTS .....	35
<b>II. THÈMES SPÉCIFIQUES À L'ALBANIE</b> .....	<b>35</b>
1. RECOMMANDATIONS DE SUIVI INTERMÉDIAIRE DU QUATRIÈME CYCLE .....	35
- ADOPTER UNE LÉGISLATION COMPLÈTE POUR LUTTER CONTRE LA DISCRIMINATION .....	35
- ASSURER À CHAQUE FAMILLE ROM L'ACCÈS À UN LOGEMENT DÉCENT.....	35
- ACCÉLÉRER LA CRÉATION D'ÉCOLES MATERNELLES.....	35
2. POLITIQUES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLÉRANCE À L'ÉGARD DES PERSONNES LGBT .....	36
- STATISTIQUES .....	36
- QUESTIONS LÉGISLATIVES .....	37
- ASILE .....	38
- AUTORITÉS INDÉPENDANTES.....	38
- ACCÈS À L'EMPLOI ET À LA SANTÉ.....	39
- ÉDUCATION ET SENSIBILISATION.....	39
<b>RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE</b> .....	<b>41</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>47</b>



## AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et des propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007 et ceux du quatrième cycle seront terminés au début 2014. Les travaux du cinquième cycle ont débuté en novembre 2012.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du cinquième cycle sont centrés sur quatre thèmes communs à tous les Etats membres - (1) Questions législatives, (2) Discours de haine, (3) Violence, (4) Politiques d'intégration - auxquels s'ajoutent un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux. Les recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement feront l'objet d'un suivi à cet égard.

Dans le cadre du cinquième cycle, une mise en œuvre prioritaire de deux recommandations choisies parmi celles figurant dans le rapport est à nouveau requise. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI engagera un processus de suivi intermédiaire de ces recommandations.

**Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 10 décembre 2014. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.**



## RÉSUMÉ

**Depuis l'adoption du quatrième rapport de l'ECRI sur l'Albanie le 15 décembre 2009, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines.**

La loi sur la protection contre toute forme de discrimination (LPD) a été adoptée en 2010 et la première commissaire chargée de la protection contre la discrimination (CPD) a été élue. Elle est notamment habilitée à représenter les victimes de discrimination devant les tribunaux. La loi prévoit que le juge peut exonérer les requérants des frais de justice et accorder l'aide judiciaire gratuite dans des cas urgents. En 2013, le Code pénal a été modifié pour renforcer la protection des personnes LGBT.

Il n'y a pas de réel problème de compréhension entre les différents groupes de la population albanaise. Le Défenseur du peuple et de plus en plus la CPD luttent contre le discours de haine dans le débat public. En octobre 2014, la police a mis à disposition un outil pour le signalement des propos haineux en ligne. Le gouvernement a adopté un code de déontologie et la nouvelle Autorité des médias audiovisuels est chargée d'élaborer des règles de déontologie.

Le Plan national d'action pour l'inclusion des Roms a été adopté en 2010 ; il profite aussi aux Egyptiens d'Albanie (Egyptiens). Des progrès considérables ont été faits en matière d'inscription des Roms à l'état civil. Depuis 2012, tous les enfants peuvent bénéficier d'une année d'enseignement préscolaire gratuite. En raison de mesures positives prises dans le domaine de l'enseignement, le taux d'abandon scolaire des élèves roms a baissé. Un système de points permet aux Roms, dans certaines conditions, d'avoir un accès prioritaire au logement social.

Un Plan d'action contre la discrimination à l'égard des personnes LGBT a été lancé en 2012. Le Défenseur du peuple et la CPD ont présenté une liste de recommandations préconisant des modifications législatives en vue notamment d'autoriser l'établissement de partenariats enregistrés entre personnes du même sexe. La coopération entre les autorités et les personnes LGBT s'est intensifiée.

**L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Albanie. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.**

La protection pénale contre le racisme et l'homophobie/transphobie présente certaines insuffisances. La LPD ne semble traiter de la discrimination que dans l'exercice des droits fondamentaux et sa règle sur la charge de la preuve n'est pas bien appliquée. Dans la pratique, les victimes de discrimination n'ont pas accès à l'aide judiciaire gratuite.

Ces dernières années ont été marquées par plusieurs cas de personnalités politiques de haut rang tenant des propos haineux, ce qui a eu des effets négatifs sur le discours public en général. L'internet est de plus en plus utilisé pour diffuser des propos racistes et intolérants et infliger des brimades. On ne dispose toutefois pas de données fiables sur les crimes de haine et de nombreux cas ne sont pas signalés. Aucune information ne porte sur l'autoréglementation ou la surveillance systématique de l'internet. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour respecter l'obligation légale de lutter contre la discrimination à l'école. En 2011, une infraction pénale majeure à motivation raciste a été commise : l'incendie volontaire de logements où vivaient des Roms. Les personnes LGBT sont régulièrement victimes de violences.

Il n'existe pas de données complètes et cohérentes permettant d'évaluer les résultats de la Stratégie et du Plan d'action pour l'intégration des Roms. Aucun budget

particulier n'a été alloué en vue de leur application ; comme de nombreux programmes dépendent de fonds de donateurs, leur viabilité à long terme est incertaine. Seul un enfant rom sur quatre a accès à l'enseignement préscolaire. Les résultats scolaires de nombreux Roms et Egyptiens demeurent médiocres et sont un obstacle à l'accès au marché du travail ordinaire. Dans la pratique, la plupart des Roms et des Egyptiens ne peuvent profiter des logements sociaux. Soixante pour cent des logements dans lesquels des Roms vivent n'ont pas l'eau courante. De nombreux Roms et Egyptiens ne peuvent régulariser leur situation en matière de logement. Ils sont très nombreux à être menacés d'expulsion forcée sans prévoir une solution de logement alternative. Seul un Rom sur cinq a une carte d'assurance maladie.

La majorité des Albanais désapprouvent le mode de vie des personnes LGBT. Malgré un certain nombre de propositions législatives, des aspects importants de la vie privée des personnes LGBT ne sont pas réglementés par la loi, dont le partenariat enregistré, le changement de sexe et de nom ou l'accès à un traitement de conversion sexuelle. La population et les professionnels de la santé n'ont pas suffisamment connaissance des questions spécifiques aux LGBT. Aucun budget particulier n'est alloué au Plan d'action contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

**Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations dont les suivantes.**

Les autorités devraient aligner les dispositions de droit pénal, civil et administratif sur la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Elles devraient garantir aux victimes de discrimination un accès effectif à la justice grâce à un système d'aide judiciaire opérationnel et disposant de fonds suffisants. Le CPD devrait pouvoir demander la publication ou la production de documents dans un délai approprié. Le Défenseur du peuple devrait continuer à lutter contre le discours de haine dans le débat public et s'attaquer aux problèmes de discrimination structurelle par les pouvoirs publics.

La police devrait établir un dialogue suivi et une relation de coopération et de confiance réciproque avec les groupes vulnérables et les ONG et mener des enquêtes approfondies en cas d'infractions racistes et homophobes/transphobes. Les autorités devraient soutenir les initiatives d'autoréglementation des assemblées élues et des médias et prendre rapidement des mesures pour respecter l'obligation légale de mieux faire connaître le droit à l'égalité de traitement et pour lutter contre la discrimination en milieu scolaire.

Les autorités devraient réunir des données complètes relatives à l'égalité et les utiliser pour l'évaluation systématique de tous les projets d'intégration. Elles devraient accélérer la création d'écoles maternelles et évaluer l'inscription des Roms et des Egyptiens en préprimaire. Les programmes en faveur de l'emploi devraient tenir spécifiquement compte de la situation des Roms. Les efforts tendant à régulariser les logements des Roms et des Egyptiens devraient être intensifiés ; une priorité toute particulière devrait être accordée à la recherche de solutions pour les personnes vivant dans des habitations non permanentes. L'accès au logement social de ces communautés devrait être amélioré et un fonds pour le logement des Roms devrait être créé. Les autorités devraient s'assurer que les personnes risquant d'être expulsées de leur domicile bénéficient de l'ensemble des garanties prévues par les textes internationaux en la matière ; toute décision d'expulsion devrait leur être

annoncée suffisamment à l'avance et elles ne devraient pas être expulsées sans possibilité de relogement dans un logement convenable\*.

Les autorités devraient effectuer des recherches et des collectes de données systématiques au sujet des attitudes et de la discrimination envers les personnes LGBT. Il conviendrait de garantir la pleine reconnaissance juridique de la conversion sexuelle d'une personne. Un groupe de travail interministériel devrait être créé pour assurer une mise en œuvre dans les meilleurs délais des projets du Plan d'action contre la discrimination à l'égard des personnes LGBT.

---

\* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.



# CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

## I. Thèmes communs

### 1. Législation pour lutter contre le racisme<sup>1</sup> et la discrimination raciale<sup>2</sup>

#### - Dispositions de droit pénal

1. L'ECRI a déjà examiné dans de précédents rapports la conformité de la législation albanaise avec sa Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Par conséquent, elle n'abordera dans ce cinquième rapport que les lacunes persistantes. En 2013, plusieurs dispositions du Code pénal albanais (CP) sur les infractions motivées par la haine ont été modifiées<sup>3</sup>. L'article 265 du CP érige désormais en infraction pénale l'incitation à la haine et aux conflits fondés sur la race, l'origine nationale, la religion ou l'orientation sexuelle. L'incitation à la violence et à la discrimination n'est pas mentionnée à cet article. Il manque au nombre des motifs la couleur, la langue et la nationalité (§ 18a de la RPG n° 7) ainsi que l'identité de genre<sup>4</sup>.
2. L'article 266 du CP érige en infraction pénale le fait de menacer la paix sociale par l'incitation à la violence « contre d'autres parties de la population » (ainsi que l'incitation à la haine nationale ou aux « actes arbitraires » à leur égard). Cette disposition semble ériger en infraction pénale l'incitation à la violence comme recommandé au § 18a de la RPG n° 7, mais ne couvre que le motif de l'origine ethnique<sup>5</sup> et contient une restriction, puisque la paix sociale doit être menacée. L'ECRI considère que cette restriction n'est pas non plus conforme au § 18a de sa RPG n° 7, selon lequel l'incitation publique à la haine contre toute personne ou groupe de personnes doit être punissable même en l'absence de conséquences<sup>6</sup>.
3. Les injures, la diffamation et les menaces de mort ou blessures graves sont punissables en vertu des articles 119, 120 et 84 du CP. Les articles 119b et 84a couvrent les injures et menaces de mort ou blessures graves fondées sur « l'origine ethnique, l'origine nationale, la race ou la religion ». Cependant, ils sont limités aux infractions commises par le biais de systèmes informatiques et n'englobent pas tous les motifs requis (cf. § 18b et c de la RPG n° 7). En outre, aucun article n'érige expressément en infraction pénale l'expression des idéologies visées au § 18d de la RPG n° 7<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI, par racisme, on entend la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes. Par discrimination raciale, on entend toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

<sup>2</sup> L'Albanie a ratifié le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il est entré en vigueur dans le pays le 1<sup>er</sup> avril 2005.

<sup>3</sup> Le motif de l'orientation sexuelle a été intégré à l'article 265 du CP par la loi n° 144/2013. Les motifs de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre ont été ajoutés à l'article 50 du CP sur les circonstances aggravantes. Ces précisions concernent également les §§ 98 et suivants du présent rapport.

<sup>4</sup> Les autorités considèrent que la « race » et l'« origine ethnique » englobent la couleur, la langue et la nationalité.

<sup>5</sup> Mais non les autres motifs énoncés au § 18a de la RPG n°7.

<sup>6</sup> Voir également article 1.1 du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité et §§ 13 à 14 de son rapport explicatif.

<sup>7</sup> Celle-ci pourrait être couverte par les articles 265, 119a et 119b du CP.

4. L'article 74a du CP érige en infraction pénale la mise à disposition du public ou la diffusion publique intentionnelle, par le biais de systèmes informatiques, de supports qui nient, minimisent de manière grossière, approuvent ou justifient des actes constitutifs de génocide ou de crimes contre l'humanité. Cette disposition n'est pas totalement conforme au § 18e de la RPG n° 7 car elle ne couvre que les actes commis par le biais de systèmes informatiques et n'englobe pas la négation des crimes de guerre (cf. § 18e de la RPG n° 7).
5. L'article 265 du CP couvre en partie le § 18f de la RPG n° 7 car il érige en infraction pénale la production, la diffusion et le stockage en vue de la diffusion, d'« écrits » incitant à la haine. La société civile a informé l'ECRI que les tribunaux n'appliquent pas toujours cette disposition à la distribution de supports autres qu'écrits<sup>8</sup>. Dans ces conditions, l'ECRI considère que l'article 265 du CP devrait être modifié de manière à mentionner expressément « les images et autres supports ». L'article 119a du CP complète l'article 265 et interdit la diffusion de « supports » racistes et xénophobes (en général) mais uniquement par le biais de systèmes informatiques.
6. Les articles 333 et 333a du CP érigent en infraction pénale la création et la participation à des organisations et des groupements dont le but est de commettre des actes criminels. Ces deux dispositions contiennent une restriction selon laquelle l'organisation en question doit viser un avantage matériel ou non matériel (article 28.1 et 4 CP). Cela n'est pas conforme au § 18g de la RPG n° 7 aux termes duquel la loi devrait ériger en infraction pénale la création, la direction ou la participation aux activités d'un groupement qui promeut le racisme, qu'il vise ou non à commettre des actes criminels ou à en tirer profit<sup>9</sup>.
7. Conformément au § 18h de la RPG n° 7, l'article 253 du CP érige en infraction pénale les actes de discrimination raciale commis par des fonctionnaires et des personnes exerçant une fonction publique. Toutefois, la discrimination raciale dans le secteur privé, c'est-à-dire « dans l'exercice d'une profession », n'est pas couverte.
8. Conformément au § 21 de la RPG n° 7, l'article 50 du CP prévoit que les motivations liées au genre, à la race, à la couleur [de peau], à l'origine ethnique, à la langue, à l'identité de genre, à l'orientation sexuelle et aux convictions politiques, religieuses ou philosophiques sont des circonstances aggravantes. Seul le motif de la nationalité manque.
9. L'ECRI recommande aux autorités d'aligner de manière générale leurs dispositions de droit pénal sur sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué dans les paragraphes précédents, et en particulier : d'inclure les motifs de la couleur, la langue, la nationalité et l'identité de genre dans les dispositions concernées et d'ériger en infraction pénale (i) l'incitation à la violence et la discrimination pour tous les motifs, (ii) la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, (iii) la diffusion publique, la production ou le stockage d'images ou d'autres supports contenant des manifestations racistes, (iv) la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités, et (v) la discrimination raciale dans l'exercice d'une profession dans le secteur privé.

---

<sup>8</sup> Les autorités considèrent que le terme « écrits » à l'article 265 du CP couvre également les images et autres supports. L'ECRI note cependant qu'un argument a contrario peut être tiré de l'article 225.2 du CP sur la distribution d'écrits non constitutionnels, qui mentionne expressément les « supports » et « symboles ».

<sup>9</sup> Cf. recommandation faite dans CERD 2011 : § 10.

- **Dispositions de droit civil et administratif**

10. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait à l'Albanie d'adopter une législation complète pour lutter contre la discrimination. Dans ses conclusions sur la mise en œuvre de cette recommandation, l'ECRI a salué l'adoption de la loi n° 10 221 de 2010 sur la protection contre toute forme de discrimination (LPD) et noté que la très grande majorité des éléments pertinents de sa RPG n° 7 étaient repris dans cette loi<sup>10</sup>. L'ECRI se focalisera à nouveau sur les lacunes restantes.
11. Conformément au § 4 de la RPG n° 7, la LPD définit clairement les notions de discrimination directe et indirecte (article 3.1 à 3.3). Toutefois, elles se rapportent dans cette loi à l'exercice des droits et libertés fondamentaux alors que la discrimination au sens du § 1b et c de la RPG n° 7 est un concept bien plus vaste. Par ailleurs, l'Albanie a ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, dont l'article premier dispose que la jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée sans discrimination aucune. Les autorités considèrent que la Commissaire chargée de la protection contre la discrimination (CPD) et les tribunaux devraient en déduire que la LPD interdit également la discrimination touchant aux droits garantis par la législation ordinaire. L'ECRI est toutefois d'avis que, pour rendre la loi compréhensible aux personnes sans formation juridique et pour éviter toute erreur d'interprétation<sup>11</sup>, les autorités devraient envisager de supprimer la restriction aux droits et libertés fondamentaux.
12. Il manque la nationalité dans la liste ouverte de motifs de discrimination figurant à l'article premier de la LPD (§ 1a de la RPG n° 7). Les autorités considèrent que la nationalité peut être comprise dans le motif de l'origine ethnique, mais il n'existe pas de jurisprudence sur la question.
13. Comme l'a noté l'ECRI dans les conclusions du suivi intermédiaire, la LPD ne dispose pas expressément que l'intention annoncée de discrimination, l'incitation à la discrimination et l'aide à la discrimination sont considérées comme une forme de discrimination (§ 6 de la RPG n° 7)<sup>12</sup>. Les deux premiers cas pourraient être couverts par le terme « harcèlement » à l'article 3.5 de la LPD. L'aide à la discrimination pourrait être couverte par l'article 5.1 de la LPD qui interdit « toute autre forme de comportement faisant obstacle à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement ». Dans ces conditions, l'ECRI considère que les autorités devraient observer si les juges appliquent les articles 3.5 et 5.1 de la LPD à ces formes de discrimination ; s'il y a lieu, la loi devra être clarifiée.
14. L'article 18 de la Constitution et le Code de procédure administrative garantissent le droit à l'égalité et à la non-discrimination<sup>13</sup>. Toutefois, ni la LPD ni aucun autre texte légal ne prévoient l'obligation générale pour les pouvoirs publics de promouvoir l'égalité par la mise en œuvre de programmes d'égalité (§ 8 de la RPG n° 7). La LPD n'oblige que les employeurs et les directeurs d'établissements d'enseignement (articles 13.1 et 19.1 de la LPD) à appliquer la loi et à la faire connaître. Sont également concernés par cette disposition les ministères et autres administrations publiques chargés de l'emploi et de l'éducation (articles 14 et 18 LPD). L'ECRI considère qu'il faudrait intégrer à la loi une obligation générale pour toutes les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> ECRI 2013 : 5.

<sup>11</sup> Voir à ce propos le § 16 ci-après.

<sup>12</sup> ECRI 2013 : 5.

<sup>13</sup> Un nouveau Code de procédure administrative est à l'examen.

<sup>14</sup> § 27 de l'exposé des motifs de la RPG n° 7.

15. L'article 1d de la loi n° 9643 du 20 novembre 2006 sur les marchés publics prévoit l'égalité de traitement de tous les opérateurs économiques participant aux procédures d'appel d'offres. Toutefois, rien n'indique que les pouvoirs publics auraient également l'obligation de veiller à ce que ces opérateurs respectent et promeuvent une politique de non-discrimination à l'égard de leur personnel (§ 9 de la RPG n° 7; § 1 f de la RPG n° 14). En fait, la liste ouverte de critères applicables lors de l'attribution des marchés (article 55) n'inclut pas de critères liés à ce type de considérations sociales. L'ECRI encourage par conséquent les autorités albanaises à faire de la législation relative aux marchés publics un outil supplémentaire pour lutter contre le racisme et la discrimination.
16. L'ECRI a été informée par la CPD et la société civile que les tribunaux n'appliquent pas l'article 36.6 de la LPD sur le partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination. Se référant à deux décisions de la Cour constitutionnelle de 2007 et 2010, ils appliqueraient plutôt la règle générale selon laquelle il appartient à la partie requérante de prouver qu'il y a eu discrimination<sup>15</sup>. L'ECRI considère que les autorités devraient inclure dans les Codes de procédure civile et administrative la règle spéciale concernant la charge de la preuve dans les affaires de discrimination<sup>16</sup>.
17. Le Parlement a informé l'ECRI que conformément au § 14 de la RPG n° 7, les dispositions discriminatoires dans les actes juridiques sont nulles et non avenues<sup>17</sup>.
18. En vertu de l'article 9.2 de la Constitution, les partis politiques et autres organisations qui promeuvent ou incitent à la haine raciale, religieuse, régionale ou ethnique sont interdits. L'article 7d de la loi n° 8580 du 17 février 2000 interdit leur enregistrement. Les partis déjà enregistrés qui se livrent à de telles activités peuvent être dissous par décision judiciaire ; seule une telle décision peut mettre un terme à leur financement public. Conformément à l'article 44 de la loi n° 8788 du 7 mai 2001, les tribunaux sont compétents pour décider de la dissolution d'autres organisations à but non lucratif exerçant des activités illégales. A nouveau, seule la dissolution mettra un terme au financement public, qui est régi par l'article 39 de la même loi. L'ECRI rappelle que, selon §§ 16 et 17 de la RPG No. 7, la suppression du financement public et la dissolution d'organisations qui promeuvent le racisme sont deux réponses différentes au racisme.
19. L'ECRI recommande aux autorités d'aligner de manière générale leur législation anti-discrimination sur sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué dans l'analyse précédente et en particulier (i) de supprimer la restriction aux seuls droits et libertés fondamentaux de l'interdiction de la discrimination ; (ii) d'inclure la nationalité dans la liste de motifs d'interdiction de la discrimination ; (iii) d'énoncer dans la loi l'obligation générale pour les pouvoirs publics de promouvoir l'égalité ; (iv) d'adopter une législation claire sur le partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination ; et (v) d'adopter des dispositions prévoyant la suppression du financement public des organisations qui promeuvent le racisme.
20. Dans son quatrième rapport sur l'Albanie, l'ECRI recommandait de faire en sorte que les victimes de discrimination raciale aient un accès effectif à l'aide judiciaire gratuite. La Commission d'Etat sur l'aide judiciaire (SCLA), chargée de la mise en

---

<sup>15</sup> Pour la jurisprudence de la Cour constitutionnelle cf. Hoxhaj et Baraku 2014: 429 et suiv.

<sup>16</sup> La CPD a fait des recommandations similaires.

<sup>17</sup> Articles 14 et 18 de la Constitution, article 14 de la CEDH, articles 92 et 660 du Code civil et article 11.3 du Code du travail. Voir également l'article 41.2 du Code civil concernant les statuts des associations.

œuvre de la loi n° 10 039 du 22 décembre 2008 sur l'aide judiciaire (LLA)<sup>18</sup>, a été créée en 2010. Elle a établi six antennes locales, mais en 2014 seulement. La loi dispose que toutes les personnes bénéficiant de l'aide sociale ou pouvant prétendre à l'aide sociale ont droit à l'aide judiciaire<sup>19</sup>.

21. Cependant, plusieurs experts internationaux se sont récemment dits préoccupés par l'inefficacité persistante du système d'aide judiciaire gratuite<sup>20</sup>. La société civile a informé l'ECRI que les personnes ayant besoin de l'aide judiciaire ne sont pas en mesure de présenter à la SCLA un dossier de demande complet ; celle-ci ne traite qu'un petit nombre de cas par an<sup>21</sup> et son budget serait trop faible pour embaucher des avocats pour toutes les personnes concernées. Enfin, selon l'article 15.1 LLA, la SCLA doit examiner plusieurs critères relativement ouverts avant d'attribuer l'aide judiciaire gratuite, par exemple le montant de la demande, le bien-fondé des arguments juridiques, la probabilité d'une issue favorable et la complexité de l'affaire<sup>22</sup>. De ce fait, l'aide judiciaire est principalement assurée par des ONG<sup>23</sup> et peu d'affaires de discrimination ont été portées devant les tribunaux<sup>24</sup>. La CPD a confirmé que les victimes de discrimination n'obtiennent pas l'aide judiciaire et que seules quelques ONG apportent une telle aide. Récemment, le Défenseur du peuple a également réorienté des requérants vers les ONG<sup>25</sup>.
22. En outre, les frais de justice en matière civile seraient encore trop élevés<sup>26</sup>. La Cour constitutionnelle a décidé en février 2013 que les juges pouvaient exonérer les requérants du paiement des frais de justice<sup>27</sup>. Selon la société civile, les juges étaient cependant réticents à utiliser leur pouvoir d'exonérer les requérants du paiement des frais de justice<sup>28</sup>. L'ECRI se félicite de ce que, en 2014, le pouvoir des juges d'exonérer les requérants du paiement des frais de justice et d'accorder l'aide juridique dans des cas urgents a été introduit dans la loi. L'ECRI attend que les juges fassent usage de ce pouvoir.
23. La SCLA n'étant toujours pas pleinement opérationnelle six ans après l'adoption de la LLA, l'ECRI considère que les autorités albanaises devraient s'assurer que, dans le cadre du système d'aide judiciaire, un avocat est également désigné pour les requérant dans les cas de discrimination qui ne sont pas considérés comme étant urgent.

---

<sup>18</sup> Loi n° 10 039 du 22.12.2008 sur l'aide judiciaire. Des amendements à cette loi ont été apportés par les lois n° 143/2013 du 2.5.2013 et n° 77/2014 du 10.7.2014. L'amendement de 2014 régit l'accès des ressortissants étrangers et des apatrides à l'aide judiciaire.

<sup>19</sup> Ministère de l'action sociale et de la jeunesse 2014:13.

<sup>20</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2014 : §§ 77 et suivants ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies 2013 : § 17; Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, groupe de travail sur l'EPU 2014 : §§ 92 et suivants.

<sup>21</sup> D'après la société civile, la SCLA traiterait deux à trois affaires par an.

<sup>22</sup> Cf. § 3d de la Résolution (93) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté.

<sup>23</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2014 : §§ 77 et suivants.

<sup>24</sup> Les autorités n'ont pas fourni de statistiques.

<sup>25</sup> Défenseur du peuple 2013 : 142 et suivants. En 2013, il a présenté 39 demandes à la SCLA, mais il n'existe aucune information sur les suites qui y ont été données, Défenseur du peuple 2014 : 91.

<sup>26</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2014 : §§ 77 et suivants. D'après les informations fournies par la société civile, les frais de justice ont été réduits à 1 % du montant de la demande présentée devant les tribunaux, à compter de novembre 2013.

<sup>27</sup> Cour constitutionnelle, n° V-7/ 13, 27 février 2013.

<sup>28</sup> BalkanInsight 2014.

24. L'ECRI recommande à nouveau que les autorités garantissent aux victimes de la discrimination un accès effectif à la justice grâce à un système d'aide judiciaire opérationnel et disposant de fonds suffisants.

- **Autorités indépendantes spécialisées (RPG n° 2 et 7)**

25. L'ECRI se félicite de l'établissement par l'Albanie d'un organe spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination, le CPD, comme elle l'avait recommandé au § 35 de son quatrième rapport. Les garanties nécessaires pour l'indépendance de cet organe sont fournies par les articles 21 à 31 de la LPD (voir principes 1 et 5 de la RPG n° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme). L'article 32 de la LPD donne au CPD toutes les fonctions et responsabilités qu'un tel organe spécialisé devrait avoir (principe 3 de la RPG n° 2)<sup>29</sup>. L'ECRI souligne également en tant que bonne pratique le pouvoir du CPD de représenter les victimes de discrimination devant les tribunaux (article 34.3 LPD).

26. La CPD a informé l'ECRI de trois propositions d'amendements à la LPD visant à clarifier l'obligation des autres institutions de fournir des informations au CPD dans un délai donné (article 33.7 LPD), à déterminer si deux procédures peuvent être menées en parallèle, l'une devant le CPD et l'autre devant un tribunal (article 34 LPD) et à supprimer l'obligation coûteuse pour les organisations ayant un intérêt légitime à combattre le racisme de produire une procuration spéciale lorsqu'elles représentent des victimes devant le CPD (article 33.2 LPD). A ce propos, l'ECRI renvoie au § 52 du rapport explicatif de sa RPG n° 7 aux termes duquel les organes spécialisés devraient avoir le pouvoir d'exiger la publication ou la production de documents pour vérification et examen<sup>30</sup>. En outre, l'accord de la victime devrait suffire pour permettre aux organisations ayant un intérêt légitime d'intervenir dans la procédure devant le CPD (§ 25 de la RPG n° 7). L'ECRI est également d'avis que les autorités devraient régler la question des procédures simultanées devant le CPD et les tribunaux. Le CPD ayant le pouvoir d'intervenir dans les procès, la priorité devrait être donnée aux procédures judiciaires.

27. L'ECRI recommande que les autorités (i) donnent au Commissaire chargé de la protection contre la discrimination le pouvoir de demander la divulgation ou la production de documents et d'informations dans un délai approprié, (ii) suppriment l'obligation pour les organisations ayant un intérêt légitime à combattre la discrimination raciale de produire une procuration spéciale et (iii) règlent la question des procédures simultanées devant le Commissaire chargé de la protection contre la discrimination et les tribunaux.

28. Le Défenseur du peuple s'est dit préoccupé par la tendance du Parlement à déléguer une part croissante de ses compétences à de nouvelles autorités indépendantes<sup>31</sup>. L'ECRI considère que la création d'un organe spécialisé pour la lutte contre le racisme et l'intolérance en plus du Défenseur du peuple est conforme au principe 2.2 de sa RPG n° 2. Elle note que deux institutions sont désormais compétentes dans le domaine de la lutte contre la discrimination dans le secteur public. Dans la pratique, le Défenseur du peuple transmet les plaintes pour discrimination au CPD.

---

<sup>29</sup> Entre 2012 et 2013 le nombre de plaintes enregistrées par la CPD est passé de 90 à 166, CPD 2014: 23.

<sup>30</sup> L'article 63.4 de la Constitution et l'article 19.b de la loi n°8454 du 04.02.1999 octroient ce pouvoir au Défenseur du peuple.

<sup>31</sup> Des amendements à la loi sur l'Avocat du Peuple ont été adoptés par la Loi n°. 155/2014 du 17.11.2014. Ses pouvoirs dans le domaine de la protection de l'enfance et de la protection contre la torture ont été renforcés par l'article 10 de cette loi.

29. L'ECRI considère qu'il est primordial que le Défenseur du peuple continue d'utiliser sa position de premier plan et ses pouvoirs spéciaux<sup>32</sup> pour défendre le droit à l'égalité de traitement des groupes vulnérables. L'ECRI l'encourage à se focaliser sur la lutte contre le discours de haine dans le débat public, à promouvoir et suivre la mise en œuvre des recommandations faites dans le présent rapport et à s'attaquer aux problèmes de discrimination structurelle par les pouvoirs publics, par exemple dans le domaine de l'éducation, des services sociaux et des activités de la police. Elle se félicite par ailleurs de la création de sept bureaux régionaux de l'institution du Défenseur du peuple (cf. principe 6.2 de la RPG n° 2).

## 2. Discours de haine<sup>33</sup>

### - Statistiques

30. L'ECRI regrette l'absence de données fiables sur le discours de haine en Albanie. La police et le ministère public ont enregistré quelques cas mais estiment manquer d'informations précises<sup>34</sup>. Le Défenseur du peuple ne travaille plus sur la question du discours de haine depuis 2013 et le dernier rapport annuel en date du CPD ne contient pas de statistiques à ce sujet.

### - Discours public

31. Jusqu'à présent, il avait toujours été considéré qu'il n'y avait pas de réel problème de compréhension entre les différents groupes de la population albanaise. Fait plutôt inhabituel pour la région, le discours de haine – du moins sous sa forme la plus grave – était un phénomène peu commun. Ces dernières années, en revanche, ont été marquées par plusieurs incidents dans lesquels des personnalités politiques de haut rang ont tenu des propos haineux, ce qui a eu un impact négatif sur le discours public en général. Des représentants de la société civile rencontrés par la délégation de l'ECRI considèrent que la rudesse du ton au sein du Parlement<sup>35</sup> contribue à la recrudescence des propos injurieux dans le discours public. Ainsi, en décembre 2010, le vice-président de la Commission des questions sociales et de la santé du Parlement s'est prononcé en faveur du recours à des traitements hormonaux et à la psychothérapie pour guérir l'homosexualité<sup>36</sup>. En mars 2012, Ekrem Spahija, alors vice-ministre de la Défense, a appelé à l'usage de la violence contre les homosexuels<sup>37</sup>. Quelques semaines plus tard, au cours d'un débat télévisé, le député Murat Basha a menacé publiquement un militant LGBT et tenu des propos injurieux à l'égard de cette communauté<sup>38</sup>. Le 27 novembre 2012, l'Alliance Rouge et Noire, qui s'est ensuite enregistrée comme parti politique, a lancé une campagne contre

---

<sup>32</sup> Par exemple son pouvoir de saisir la Cour constitutionnelle d'une demande d'invalidation de dispositions juridiques (article 24c de la loi n° 8454 du 4.2.1999).

<sup>33</sup> Cette partie couvre le discours raciste et homo/transphobe. Pour une définition du « discours de haine », se référer à la Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le discours de haine, adoptée le 30 octobre 1997.

<sup>34</sup> Depuis 2008, la police a enregistré quatre cas relevant de l'article 265 du CP et deux cas relevant de l'article 266 du CP. Elle a enregistré une affaire de discours de haine en 2013 et deux en 2014.

<sup>35</sup> Par exemple, le fait de qualifier les membres des autres partis d'« ennemis ».

<sup>36</sup> Département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique 2012 : 19 ; Pink Embassy 2011: 2. A la suite d'un appel de groupes LGBT, la CPD a demandé au vice-président de s'abstenir de toute remarque discriminatoire et d'expliquer que l'homosexualité n'est pas une maladie.

<sup>37</sup> Civil Rights Defenders 2012 ; ILGA 2013a. E. Spahija a affirmé au quotidien Gazeta Sqiutare: "Il ne reste plus qu'à les battre avec un bâton. Ce que je veux dire par là, au cas où vous ne l'auriez pas compris, c'est les frapper à coups de matraque". A l'époque, il était le chef de l'un des partis de la coalition au pouvoir (Parti du mouvement de la légalité).

<sup>38</sup> Il a menacé : « je vais te trancher la gorge » et affirmé « si mon fils devenait comme toi, je lui tirerais une balle dans la tête et j'irais calmement en prison », Mapoonline 2012.

l'utilisation du macédonien sur les tableaux d'information et les plaques de rue à Pusteci<sup>39</sup>, habitée principalement par la minorité macédonienne<sup>40</sup>. Le 31 mars 2013, Ekrem Spahija a à nouveau tenu des propos désobligeants à l'égard des homosexuels<sup>41</sup>. Au cours du même mois, le chef de l'Agence pour la légalisation, l'urbanisation et l'intégration des zones/constructions non officiellement autorisés (ALUIZNI), Artan Lame, a qualifié l'homosexualité de déviance<sup>42</sup>. Le 11 avril 2013, les médias ont publié un SMS qui aurait été envoyé par l'ancien ministre de la Justice Eduard Halimi au député du parti démocrate Fatos Hoxha au cours de l'intervention du Défenseur du peuple devant le Parlement, l'avisant « de ne pas chercher des noises au Défenseur car il soutient les pédés »<sup>43</sup>. Dans une autre déclaration publique, Artan Lame a assuré qu'il continuerait à employer le terme péjoratif de « tziganes ». Après l'intervention de la CPD, il a présenté ses excuses mais aurait à nouveau tenu des propos irrespectueux à l'égard des Roms devant des représentants d'ONG. Un autre élu local a employé un terme péjoratif pour désigner les Roms devant la délégation de l'ECRI.

32. Les personnes LGBT, les Roms et les Egyptiens d'Albanie<sup>44</sup> (Egyptiens) ainsi que d'autres minorités sont les principales cibles du discours de haine. Une étude menée sur 28 pays européens en 2013 a mis en évidence un problème particulier d'homophobie en Albanie<sup>45</sup>. Une autre étude récente montre que les jeunes Roms, Egyptiens et LGBT sont victimes d'actes d'intimidation à l'école<sup>46</sup>. Des représentants de la société civile craignent que le discours de haine ne soit un facteur de ségrégation scolaire et ne contribue à l'abandon de scolarité précoce d'un nombre considérable d'élèves de ces groupes, qui rencontrent par la suite des problèmes d'accès au marché de l'emploi.

#### - **Internet et médias traditionnels**

33. Les autorités et la société civile ont informé l'ECRI qu'Internet est de plus en plus utilisé pour diffuser des propos haineux et infliger des brimades<sup>47</sup>. Ainsi, il y a eu des vagues de propos haineux en ligne en 2013 à l'occasion de la Marche des fiertés LGBT et de l'expulsion de Roms à Tirana. La CPD a fait remarquer que plusieurs médias traditionnels publient, relativement aux infractions pénales, des informations sur l'orientation sexuelle et l'origine ethnique des suspects<sup>48</sup>.

#### - **Réponses pénales au discours de haine**

34. D'après les autorités, les enquêtes relatives à la cybercriminalité sont confiées à une unité de police et une équipe spéciale au sein du ministère public. En octobre 2014, la section cybercriminalité de la police nationale a mis à disposition sur son site web officiel un outil pour le signalement des propos haineux en ligne<sup>49</sup>. Malgré plusieurs séminaires de formation sur le discours de haine à

---

<sup>39</sup> CPD, décisions n° 28 et 75 du 4.4.2013 et du 1.7.2013 ; SETimes.com 2013 ; balkanweb 2013. Le parti a obtenu de mauvais scores aux élections générales de 2013 et n'est pas représenté au Parlement.

<sup>40</sup> Voir note de bas de page 68.

<sup>41</sup> CPD, décisions n° 57 et 73 du 8.5.2013.

<sup>42</sup> Historia Ime 2013. A. Lame est membre du Parti socialiste.

<sup>43</sup> Département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique 2014 : 23.

<sup>44</sup> Voir § 52.

<sup>45</sup> Cf. Open Society Foundation (OSF) 2013 : 23.

<sup>46</sup> ALO 116 2013 ; voir également CPD 2014: 16.

<sup>47</sup> En ce qui concerne le cyberharcèlement, cf. ALO 116 2013: 10 et suiv.

<sup>48</sup> CPD 2014: 31.

<sup>49</sup> [http://www.asp.gov.al/denonco\\_kk/](http://www.asp.gov.al/denonco_kk/) ; le service compétent au sein du ministère public est l'équipe spéciale d'investigation de la cybercriminalité du bureau du procureur général.

l'intention des policiers et des procureurs il n'y a eu que quelques enquêtes pénales. L'une d'entre elles portait sur les déclarations de 2012 d'E. Spahija (voir § 31). Le ministère public a classé l'affaire sans suite car il a considéré que ces propos ne visaient aucun des groupes protégés par l'ancien texte de l'article 266 du CP.

35. Des représentants de la société civile ont informé l'ECRI que dans bien des cas, les propos haineux ne font pas l'objet de plaintes auprès de la police car celle-ci ne les prend pas au sérieux, considérant qu'il n'y a aucun préjudice pour un individu ou un groupe. La police ne donne même pas suite aux plaintes pour menaces motivées par la haine. En dépit des amendements apportés au CP comme suite à la ratification du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, ni la police ni les médias ne surveillent Internet pour lutter contre le discours de haine en ligne.
36. L'ECRI considère que la police doit davantage être sensibilisée aux dangers causés par le discours de haine : outre le tort qu'il cause à la personne ou aux personnes qu'il vise, il crée un sentiment général d'hostilité et d'insécurité au sein de groupes vulnérables tout entiers. De l'avis de l'ECRI, la solution la plus efficace serait d'organiser régulièrement des réunions d'information et des consultations entre les policiers, les représentants des groupes vulnérables et les ONG sur les activités de la police dans le domaine du discours de haine et des infractions motivées par la haine ; elles pourraient inclure la présentation du nouvel outil de signalement des propos haineux en ligne et des autres formes de cybercriminalité. Cela devrait marquer le début d'un dialogue et d'une coopération suivis entre la police et les membres des groupes vulnérables (§§ 18 et 82 et suivants de la RPG n°11 sur la lutte contre le racisme dans les activités de la police).
37. L'ECRI recommande l'organisation par la police de réunions régulières entre les policiers, les représentants des groupes vulnérables et les ONG afin d'établir un dialogue suivi et une relation de coopération et de confiance réciproque.

#### - **Réponses non pénales au discours de haine**

38. La société civile a souligné l'impact positif des actions du Défenseur du peuple sur la position des médias vis-à-vis du discours de haine, par exemple à l'occasion de la Marche des fiertés LGBT en 2012<sup>50</sup> et relativement à l'expulsion de Roms en 2013. Par ailleurs, il avait été reproché dans un premier temps à la CPD de n'avoir pas adopté de décision contre E. Spahija pour ses déclarations de 2012, motivées par la haine. Depuis, la CPD a renforcé sa réponse au discours de haine. En 2013, elle a rendu des décisions au sujet des propos haineux tenus par E. Spahija, M. Basha et A. Lame et a enjoint à ces derniers de présenter des excuses publiques. Seul M. Basha s'est exécuté. Elle a imposé des amendes de 20 000 et 10 000 LEK respectivement (environ 150 et 75 euros) aux autres et a engagé dans les deux cas une procédure d'exécution.
39. Cependant, la CPD est toujours critiquée pour ne pas avoir donné de suite aux commentaires désobligeants répétés que A. Lame a fait à l'égard des Roms en présence de représentants d'une ONG (voir § 31). Etant donné la nécessité de combattre fermement l'expression publique de propos injurieux par des hommes politiques, l'ECRI estime que la CPD devrait se saisir d'office de ces affaires et mener une enquête approfondie. L'ECRI rappelle à ce propos qu'A. Lame est à la tête de l'ALUIZNI et que la légalisation des constructions illégales revêt beaucoup d'importance pour la communauté rom (§§ 71 et seq.) ; tout doit donc

---

<sup>50</sup> D'après la société civile, le dialogue avec les médias a contribué à améliorer à long terme la couverture médiatique des questions relatives aux LGBT ; cf. Défenseur du peuple 2013; 306 et 314 et suiv.

être mis en œuvre pour rétablir la confiance de cette dernière dans l'instance compétente.

40. La CPD a également imposé une amende de 60 000 LEK (environ 430 euros) à l'Alliance Rouge et Noire et décidé que cette dernière devait présenter des excuses publiques pour avoir tenu des propos nationalistes et commis des actes agressifs à l'égard d'une minorité ethnique<sup>51</sup>. Au moment de la visite de contact de l'ECRI un appel avait été formé contre cette décision devant les tribunaux.
41. L'ECRI se félicite de ce que le gouvernement dispose maintenant de son propre Code de déontologie<sup>52</sup>. L'article 3.3 de ce Code interdit aux membres du Conseil des Ministres de favoriser ou d'exercer une discrimination à l'égard d'une personne en raison de sa race, son origine ethnique, sa langue, son identité de genre, son orientation sexuelle, ses convictions religieuses ou philosophiques [...] ou tout autre motif similaire. L'article 41 prévoit la création d'une Commission de déontologie qui, lorsqu'elle constate une violation des dispositions du Code, a le pouvoir de proposer des mesures disciplinaires au Premier ministre pouvant aller jusqu'à la révocation d'un membre du gouvernement.
42. ECRI considère que la loi n° 9131 sur les règles éthiques dans l'administration publique devraient être appliquées à l'encontre de tous les hauts représentants de l'Etat, y compris le directeur de l'ALUIZNI par exemple, et que les autorités devraient prendre à leur égard des mesures disciplinaires s'ils tiennent des propos haineux.
43. Le Parlement a également élaboré, en collaboration avec l'OSCE, un projet de Code de bonne conduite dont l'article 9 interdit les propos injurieux, les menaces et les appels à la violence au sein de l'Assemblée<sup>53</sup>. L'ECRI considère que ce texte devrait faire une référence expresse au racisme, à la discrimination et au discours de haine
44. Le Conseil d'éthique des médias, organisme d'autoréglementation qui avait été créé par plusieurs grands journaux, a été supprimé du fait de la crise économique. Le 4 mars 2013, le Parlement a adopté la loi n° 97/2013 sur les médias audiovisuels dans la République d'Albanie. Celle-ci établit une nouvelle autorité de régulation, l'Autorité des médias audiovisuels (AMA), qui est chargée d'élaborer un code relatif aux services de médias audiovisuels comprenant des règles de déontologie applicables aux contenus radiodiffusés<sup>54</sup>. Les articles 32.4 et 42.3b de la loi interdisent la diffusion radiophonique et télévisée de contenus et d'annonces qui promeuvent la haine fondée sur la race, la religion, l'origine ethnique, la nationalité et d'autres motifs discriminatoires. L'article 42.3 mentionne expressément le motif de l'orientation sexuelle. L'ECRI a toutefois été informée que tous les membres de l'AMA n'ont pas encore été sélectionnés. Par ailleurs, elle n'a reçu aucune information sur une autoréglementation ou surveillance systématique d'Internet. Le seul moyen d'obliger un fournisseur Internet à bloquer l'accès à des sites ou des contenus est d'obtenir une décision judiciaire<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Balkanweb 2013.

<sup>52</sup> <http://www.panorama.com.al/2013/09/19/geveria-rama-zbardh-kodin-e-etikes/>. L'ECRI se félicite également de la participation de l'Albanie à la campagne du Conseil de l'Europe contre le discours de haine en mars 2014.

<sup>53</sup> Parlement albanais 2014. Cf. également Article 62 de la réglementation actuelle.

<sup>54</sup> Observatoire européen de l'audiovisuel 2013.

<sup>55</sup> <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/telecoms-media-and-internet-laws/telecoms.-media-and-internet-laws-and-regulations/albania>.

45. L'ECRI recommande aux autorités albanaises de renforcer leurs réponses non pénales au discours de haine ; elles devraient soutenir les initiatives d'autoréglementation des organes élus et des médias et procéder rapidement à la nomination de tous les membres de l'Autorité des médias audiovisuels.

46. D'après la société civile, la plupart des cas d'intimidation à l'école sont liés à l'orientation sexuelle et à l'origine ethnique de la victime, ainsi qu'à sa situation sur le plan socio-économique<sup>56</sup>. Les enseignants ne sont pas suffisamment préparés pour faire face à ces formes de harcèlement ; certains tiennent parfois eux-mêmes des propos homophobes. A ce propos, l'ECRI tient à rappeler l'obligation légale du ministre de l'Education et des directeurs des établissements d'enseignement de prendre des mesures pour lutter contre la discrimination (articles 18 et 19 de la LPD). Ils devraient notamment mener une action d'information sur la LPD à l'école<sup>57</sup>, inclure dans le programme des cours sur la non-discrimination, assurer le traitement des plaintes pour discrimination dans un délai de trente jours et imposer des mesures disciplinaires. Cependant, il n'y a pas d'information que le groupe de travail interministériel établi en 2012 pour rédiger les décrets d'application aurait fini son travail<sup>58</sup>. L'ECRI note que le circulaire n° 30 du 8 février 2013 a introduit l'obligation pour les écoles de coopérer avec tous les personnes impliquées dans la vie scolaire. En outre, la loi n° 155/2014 attribue au Défenseur du Peuple la fonction de promouvoir l'introduction des questions relatives aux droits de l'homme dans les programmes scolaires. L'ECRI en conclut que, même si le cadre légal a été amélioré, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour respecter l'obligation légale de lutter contre la discrimination à l'école<sup>59</sup>.

47. L'ECRI recommande aux autorités de mettre en œuvre rapidement des mesures pour respecter l'obligation légale de lutter contre la discrimination en milieu scolaire et de faire œuvre de sensibilisation sur le droit à l'égalité de traitement, la diversité, la discrimination et les actes d'intimidation à l'école. Une attention particulière devra être portée à la formation des enseignants (Recommandation de politique générale n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire).

### 3. Violence raciste et homo/transphobe

48. En février 2011, l'Albanie a enregistré la première infraction majeure motivée par la haine raciale avec l'incendie volontaire de logements où vivaient une quarantaine de familles roms au centre de Tirana. Pendant plusieurs jours et nuits, les voisins – armés – ont menacé et intimidé les familles roms, faisant des blessés ; ils ont également incendié au moins deux habitations. Bien que les autorités aient affirmé que la police n'avait été informée qu'après ces attaques, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCPMN) a considéré qu'elles n'avaient pas pris les mesures nécessaires pour protéger les victimes. Les familles roms disent avoir été contraintes d'abandonner leurs baraquements du fait de ce manque de protection<sup>60</sup>. Après une déclaration conjointe de plusieurs organisations intergouvernementales (OIG) et une intervention de la CPD, des poursuites ont finalement été engagées dans cette affaire pour incendie criminel et incitation à

---

<sup>56</sup> ALO 116 2013:4.

<sup>57</sup> Aux termes de l'article 19a de la LPD, le texte de la loi devrait être affiché « dans un lieu visible ».

<sup>58</sup> CPD 2014 : 8.

<sup>59</sup> La nécessité d'aborder les questions relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre à l'école est examinée aux §§ 110 et seq.

<sup>60</sup> CdE, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCPMN), 2011: §§ 86 et suivants et 203 ; Délégation de l'UE en Albanie 2011 ; BalcanInsight 2011.

la haine (article 265 du CP)<sup>61</sup>. Les deux responsables de l'incendie ont été condamnés à des peines d'emprisonnement d'un an et un an et demi. La police n'a enregistré aucune autre infraction motivée par la haine et les tribunaux n'ont jamais appliqué l'article 50 du Code pénal pour alourdir une peine en raison d'une motivation raciste, pas même dans l'affaire précitée. Des représentants de la société civile interviewés par l'ECRI considèrent que l'usage de la violence par la police contre des Roms à Fier le 13 décembre 2013 était un acte à motivation raciste.

49. Les autorités n'ont fourni aucune donnée sur les infractions motivées par la haine à l'encontre des personnes LGBT<sup>62</sup>. Toutefois, des rapports de la CPD, de l'UE et de la société civile montrent qu'il y a régulièrement des cas de violence homo/transphobe. Pour l'année 2011, l'ONG Pink Embassy a signalé à l'OSCE un incendie volontaire contre une maison où vivaient cinq personnes transgenres et des voies de fait contre une personne transgenre ayant entraîné des blessures graves<sup>63</sup>. Pour 2012, l'OSCE a été informée d'une attaque en groupe contre les participants à la première Marche des fiertés LGBT à Tirana, le 14 mai, avec utilisation d'explosifs. Fort heureusement, cette attaque n'a pas causé de préjudice grave mais a suscité un débat public qui a abouti à l'adoption d'amendements au Code pénal<sup>64</sup>. Pour la même année, l'ONG Pink Embassy a signalé trois cas d'agressions physiques, dont une par un groupe. La société civile et la CPD évoquent également plusieurs cas dans lesquels de jeunes personnes LGBT auraient été victimes de violences de la part de membres de leur famille<sup>65</sup>. L'ECRI a été informée d'une agression commise à l'encontre de deux personnes transgenres le 25 février 2013 avec une bouteille en verre et d'autres objets tranchants. Par ailleurs, la police a refusé de considérer comme une infraction motivée par la haine une attaque au gaz lacrymogène contre des militants LGBT le 17 mai 2013, car aucun participant n'avait été blessé<sup>66</sup>. Parallèlement, la CPD indique que certaines personnes LGBT ont été victimes de harcèlement par la police lorsqu'elles ont demandé une protection ou une aide<sup>67</sup>. D'après la société civile, ce type d'infractions motivées par la haine et le sentiment d'insécurité qui en résulte expliquent en grande partie la réticence des personnes LGBT vivant en Albanie à révéler leur orientation sexuelle et leur identité de genre.
50. L'ECRI considère qu'il est primordial que la police s'emploie à établir des relations durables avec les groupes vulnérables et les ONG qui les représentent, afin de pouvoir renforcer leur protection contre les infractions motivées par la haine. L'ECRI se félicite que plusieurs accords de coopération ont été conclus avec des ONG. Elle attire à nouveau l'attention des autorités sur sa RPG n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police et renvoie au paragraphe § 37 du présent rapport sur le dialogue et la coopération réguliers avec les groupes vulnérables (§ 18 de la RPG n° 11).
51. L'ECRI recommande à la police de mener des enquêtes approfondies sur les infractions racistes et homo/transphobes ; elle devrait notamment prendre pleinement en compte la motivation raciste et/ou homo/transphobe des

---

<sup>61</sup> TemAonline 2011. D'après la société civile, l'ancien Président albanais a reconnu que l'attaque était une infraction motivée par la haine.

<sup>62</sup> CPD 2014 : 15.

<sup>63</sup> BIDDH/OSCE 2012: 81; cf. également UE 2012:

<sup>64</sup> Cf. Défenseur du Peuple 2013: 38 et 306 et suiv. ; § 1 et note de bas de page 3 du présent rapport.

<sup>65</sup> CPD 2014 : 15; BIDDH/OSCE 2013: 80.

<sup>66</sup> Département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique 2014 : 23.

<sup>67</sup> CPD 2014 : 15.

#### 4. Politiques d'intégration

##### - Politiques d'intégration des Roms

52. Les principaux bénéficiaires des politiques d'intégration en Albanie sont les membres de la communauté rom, reconnue comme une minorité ethno-linguistique<sup>68</sup>. Les Egyptiens d'Albanie (Egyptiens) n'ont aucun statut de minorité mais rencontrent des difficultés similaires en matière d'intégration. Ils bénéficient des projets relatifs aux Roms<sup>69 70</sup>.
53. Il y a eu un certain nombre de projets d'intégration dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé et du logement dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'amélioration des conditions de vie de la minorité rom (Stratégie) adoptée en 2003, qui a été suivie du Plan d'action national de la Décennie pour l'intégration des Roms 2010-2015 (Plan d'action). L'ECRI note que les rapports périodiques officiels<sup>71</sup> relatifs au Plan d'action consistent principalement en une description des activités mises en œuvre ou planifiées, sans mesure d'impact. Le Plan d'action a également été évalué par des ONG<sup>72</sup>. En l'absence d'évaluation complète et de données ventilées relatives à l'égalité, les autorités se réfèrent souvent à ces « rapports parallèles » pour mesurer les progrès réalisés<sup>73</sup>. L'évaluation des projets est l'un des nombreux domaines dans lesquels les autorités dépendent quasi-exclusivement de l'assistance technique des ONG et OIG.
54. La mise en œuvre des différents programmes du Plan d'action relève de la responsabilité des ministères concernés. Bien que la Direction de l'insertion sociale du ministère de la Sécurité sociale et de la Jeunesse (MSWY)<sup>74</sup> s'occupe de la coordination de la mise en œuvre du Plan d'action<sup>75</sup>, cela ne suffit pas pour assurer une approche globale de l'intégration des Roms. En outre, le ministère des Finances, qui alloue à chacun des autres ministères une part du budget, n'a pas affecté de fonds au Plan d'action, de sorte qu'il est difficile de calculer, et même d'estimer les ressources financières disponibles pour les mesures d'intégration des Roms. On peut également s'interroger sur la pérennité de ces projets qui dépendent presque exclusivement de fonds de l'UE et d'autres donateurs. Enfin, la multiplicité des OIG participant aux programmes d'assistance

---

<sup>68</sup> Les communautés grecque, macédonienne et « serbo-monténégrine » sont reconnues comme des minorités nationales, les communautés rom et valaque/aroumaine comme des minorités ethno-linguistiques. En ce qui concerne la protection de l'identité des minorités nationales en Albanie, voir CCPMN 2011 et la Résolution CM/ResCMN(2014)1.

<sup>69</sup> Le plan d'action national relatif à la Décennie pour l'intégration des Roms ne mentionne que les Roms et non les Egyptiens, bien que certains de ses projets concernent également ces derniers. Les donateurs ont financé des programmes d'intégration pour les deux communautés. Voir ci-après pour le nouveau plan d'action pour les Roms et les Egyptiens.

<sup>70</sup> Bien qu'il n'y ait aucune collecte officielle de données ethniques, le recensement de 2011 a enregistré 8301 personnes déclarant volontairement appartenir à la communauté rom, soit seulement 0,30 % de la population. Les estimations chiffrées de la population rom varient de 15 000 à 120 000 pour la plus élevée, donnée par certaines ONG roms. Les plus grandes communautés roms vivent dans et aux alentours des villes de Tirana, Fier, Gjiroakaster, Berat et Korçe.

<sup>71</sup> Gouvernement de l'Albanie 2013.

<sup>72</sup> Voir par exemple Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation 2013.

<sup>73</sup> Un système national de collecte de données est établi mais ne fonctionne pas de manière satisfaisante en raison de ressources limitées et d'un suivi inadéquat par les entités décentralisées compétentes.

<sup>74</sup> Ex ministère du Travail, des Affaires sociales et de l'Égalité de chances.

<sup>75</sup> Le Secrétariat technique pour les Roms, une structure du MSWY auparavant chargée de la coordination des politiques relatives aux Roms, a été fermé en 2013.

et la variété de leurs mandats contribuent à la fragmentation des programmes d'intégration<sup>76</sup>.

55. Les autorités ont informé l'ECRI qu'un nouveau Plan d'action pour les communautés rom et égyptiennes 2015-2020 remplacera l'actuel Plan d'action et sera partie intégrante du nouveau document de politique générale sur l'inclusion sociale pour 2015-2020 dont l'adoption est prévue en février 2015. Certains interlocuteurs de l'ECRI craignent que la nouvelle stratégie ne disperse les faibles ressources disponibles entre un grand nombre de bénéficiaires et d'activités. Pour cette raison, les autorités en coopération avec les OIG et les bailleurs des fonds consultent actuellement les Roms et les Egyptiens et recueillent des données statistiques complètes sur ces groupes, notamment sur leurs conditions de vie, ce qui devrait permettre d'établir un ordre de priorité entre les bénéficiaires de la stratégie<sup>77 78</sup>.
56. L'ECRI recommande vivement aux autorités de s'approprier pleinement la nouvelle stratégie sur l'inclusion sociale pour éviter d'être entièrement tributaires des initiatives des ONG et OIG pour sa planification, son financement et sa mise en œuvre. Il convient de bien définir le partage des responsabilités entre les autorités centrales, les autorités locales, les ONG et les OIG, afin d'accroître l'obligation de rendre compte, d'éviter les doubles emplois et d'assurer l'utilisation des fonds des donateurs pour la réforme des politiques (au lieu de programmes dictés par l'offre).
57. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que le nouveau Plan d'action pour les communautés roms et égyptiennes d'Albanie 2015-2020 s'accompagne d'une évaluation de tous les projets d'intégration mis en œuvre ces dernières années, sur la base de données complètes relatives à l'égalité. Le budget du plan devrait établir clairement les besoins financiers non couverts par le budget de l'Etat pour pouvoir bénéficier de fonds de l'UE et d'autres donateurs<sup>79</sup>. En plus d'une consultation en temps utile avec les communautés rom et égyptienne, il faudrait également assurer une répartition claire des responsabilités entre les autorités centrales et locales et les organisations de la société civile.

#### - Résultats des politiques d'intégration des Roms

58. Il est difficile pour l'ECRI d'évaluer les résultats des politiques d'intégration des Roms en l'absence de données complètes et cohérentes. Toutefois, les statistiques recueillies auprès de diverses sources font apparaître quelques progrès. En particulier, en ce qui concerne l'inscription à l'état civil, les modifications de la législation et mesures concrètes adoptés depuis 2008<sup>80</sup> ont contribué à la réduction du nombre de Roms non enregistrés. Entre 2010 et 2013, plus de 1 700 enregistrements d'actes d'état civil ont été réalisés, ce qui a permis d'améliorer l'accès de la communauté rom aux services sociaux<sup>81</sup>. D'après les autorités, il ne restait plus que quelque 150 cas d'enfants non inscrits à la date de septembre 2014. Une ONG<sup>82</sup> fournit une aide judiciaire gratuite dans

---

<sup>76</sup> D'après Unicef 2013, 20 agences de l'ONU géraient 40 programmes conjoints de l'ONU.

<sup>77</sup> Office of the UN Resident Coordinator 2014 et Unicef 2014.

<sup>78</sup> L'ex Ministère du Travail, des Affaires sociales et de l'Egalité de chances a été le principal bénéficiaire de l'assistance technique des agences de l'ONU en 2012-2013, Office of the UN Resident Coordinator 2014: 28.

<sup>79</sup> Comme le nouvel instrument d'aide de pré-adhésion (IPA II 2014-2020).

<sup>80</sup> Quatrième rapport de l'ECRI sur l'Albanie p. 28.

<sup>81</sup> Metaj 2013: 26.

<sup>82</sup> Tirana Legal Aid Society.

les affaires complexes nécessitant une action en justice pour la délivrance d'un extrait d'acte de naissance<sup>83</sup>.

59. Même si un certain nombre de difficultés techniques semblent avoir disparu<sup>84</sup>, l'évolution lente du comportement des fonctionnaires et le manque de connaissance du système par les Roms, associé à leur migration dans et en dehors du pays, restent les principaux obstacles à leur inscription dans l'état civil. Le recours à des médiateurs roms et égyptiens a contribué au rapprochement entre les services compétents et ces communautés, tout en les sensibilisant à l'importance de l'inscription à l'état civil<sup>85</sup>. Il est à espérer que la nouvelle stratégie d'inclusion sociale et de protection sociale va toujours donner un rôle actif aux médiateurs dans le processus d'enregistrement.
60. L'ECRI note que d'après les autorités, 87 % des élèves roms parviennent aujourd'hui au terme des neuf années de scolarité obligatoire<sup>86</sup>. Ce résultat est attribué entre autres à un certain nombre de mesures ciblées visant à faciliter l'intégration des enfants roms dans le système scolaire national : les enfants roms continuent d'avoir la possibilité de s'inscrire à l'école sans avoir à présenter un extrait d'acte de naissance ou un certificat de vaccination<sup>87</sup> ; des manuels ont été distribués gratuitement à 3 200 élèves roms au début de l'année scolaire 2014-2015 ainsi que des repas gratuits dans le cadre du projet « fourniture de repas à l'école » ; les parents roms sont maintenant exonérés du paiement des coûts correspondant à la scolarité de leurs enfants ; des cours spéciaux pour les élèves en difficulté ont été organisés, ainsi que des réunions de sensibilisation avec les parents roms/égyptiens<sup>88</sup>. Enfin, le programme des « écoles de la seconde chance » dans le cadre duquel des enseignants donnent des cours de soutien spécifiques pour améliorer la réussite scolaire existe depuis 2004<sup>89</sup>.
61. D'après l'Unicef Albanie, en 2012 le taux d'abandon scolaire était inférieur à 1 % au niveau national tandis qu'il avoisinait les 4 % pour les enfants roms et s'élevait à 3,4 % pour les enfants égyptiens. Cependant, l'ECRI a été informée que ces chiffres ne sont pas précis car les directeurs d'école signalent souvent un nombre de cas inférieur pour éviter toute réduction du personnel enseignant. Dans tous les cas, l'ECRI constate qu'il y a toujours un écart entre l'assiduité scolaire des enfants de ces deux communautés et le reste de la population.
62. L'ECRI a appris que plusieurs facteurs ont un impact négatif sur l'assiduité scolaire des élèves roms – en particulier des filles – et notamment le phénomène déjà mentionné de la migration interne<sup>90</sup> ainsi que les barrières culturelles : des

---

<sup>83</sup> L'enregistrement des enfants par ordonnance judiciaire est requis lorsque les parents ne peuvent présenter de justificatifs. Il s'agit d'enfants non nés à l'hôpital où dont les parents n'ont eux-mêmes jamais été inscrits. Il y a également des cas d'enfants de retour de l'étranger qui n'ont pas encore été enregistrés en Albanie.

<sup>84</sup> Par exemple, un accord entre le ministère des Affaires étrangères et des ONG apportant une assistance juridique pour faciliter l'enregistrement des naissances ayant eu lieu à l'étranger avec l'appui des services consulaires ; l'adoption par le ministère de la Santé d'un nouveau type de module de délivrance de certificats dans les maternités ; l'adoption par le ministère de l'Intérieur d'un nouveau type de module d'inscription à l'état civil pour la Direction de la police, afin de faciliter l'enregistrement des enfants abandonnés par leurs mères.

<sup>85</sup> Office of the UN Resident Coordinator 2014.

<sup>86</sup> Gouvernement de l'Albanie 2014. Toutefois, selon OSF 2014b : 49, près de 44 % des enfants de 6 à 10 ans étaient analphabètes.

<sup>87</sup> Gouvernement de l'Albanie 2014.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Quatrième rapport de l'ECRI sur l'Albanie p. 22.

<sup>90</sup> Par exemple, les familles roms basées dans le centre de l'Albanie migrent vers le littoral d'avril à septembre pour fabriquer des ombrelles et collecter des déchets recyclables. Les enfants de ces familles quittent l'école avant la fin de l'année scolaire, souvent de manière définitive ; voir UNDP 2012a : 54.

parents roms, qui travaillent dans l'économie informelle et sont souvent analphabètes<sup>91</sup>, considèrent que l'éducation n'accroîtra pas les possibilités d'emploi de leurs enfants<sup>92</sup>. Pour mettre fin à cette situation, le ministère de l'Education et du Sport<sup>93</sup> a adopté en 2009 un plan d'action intitulé « Zéro décrochage scolaire », qui vise à améliorer le système de collecte de données pour repérer les décrocheurs et contribuer à réduire leur nombre tout en renforçant la coopération entre le ministère de l'Education et du Sport et les établissements d'enseignement au niveau local. Par ailleurs, plusieurs OIG<sup>94</sup> et le Défenseur du peuple<sup>95</sup> ont proposé, pour vaincre la méfiance vis-à-vis de l'éducation et motiver les élèves roms et leurs parents, de présenter des exemples de Roms qui, grâce à l'éducation, ont eu accès à de meilleurs débouchés professionnels. Des programmes d'éducation des adultes pour les Roms permettraient de réduire l'écart entre les enfants roms et leurs parents en modifiant la perception négative que ces derniers ont de l'éducation.

63. Les ONG roms ont également fait remarquer que de nombreux élèves roms, bien qu'ayant mené à terme leur scolarité obligatoire, ne maîtrisent pas les compétences de base en lecture et en écriture<sup>96</sup>. Certaines ONG<sup>97</sup> considèrent le programme des « écoles de la seconde chance » comme une initiative fructueuse qu'il conviendrait d'étendre. Toutefois, il y a un risque de concentration élevée d'élèves roms dans ces classes<sup>98</sup> entraînant une ségrégation de fait<sup>99</sup>. Le problème de la mauvaise qualité de l'enseignement dispensé dans ces cours a également été soulevé.
64. Enfin, en ce qui concerne l'enseignement supérieur, l'ECRI a été informée qu'un nombre croissant d'étudiants ont sollicité (souvent avec succès) des bourses d'études par l'intermédiaire du Fonds pour l'éducation des Roms créé en 2008, qui instaure des quotas spécifiques pour les élèves roms et égyptiens dans les universités publiques<sup>100 101</sup>.
65. L'ECRI prend note de ces initiatives et des autres propositions visant à réduire le fossé entre la population rom et non rom en matière d'éducation. Cela dit, elle note également que, d'après les statistiques les plus récentes, la part totale des dépenses publiques consacrées à l'éducation représentait 3,4 % du PIB de l'Albanie en 2011<sup>102</sup>, soit le pourcentage le plus faible en Europe du Sud Est (4,4 % en moyenne, et 5,4 % dans les pays de l'UE). Du fait de ces ressources limitées, seuls des projets pilotes ou des programmes d'assistance réalisés à l'initiative de donateurs ont été mis en œuvre à ce jour. Dans ce contexte, on

---

<sup>91</sup> D'après une étude de l'Unicef menée en 2012, 56,5 % des Roms et 24,5 % des Egyptiens étaient analphabètes en 2011.

<sup>92</sup> Selon les autorités, un certain nombre d'activités ont été organisées ces dernières années pour sensibiliser les parents roms à l'importance d'assurer l'éducation de leurs enfants.

<sup>93</sup> Ex Ministère de l'éducation et de la science.

<sup>94</sup> Etude d'évaluation des besoins des communautés rom et égyptienne en Albanie, UNDP, 2012.

<sup>95</sup> Défenseur du peuple 2013b.

<sup>96</sup> D'après un recensement de l'OSF mené en 2013, près de 44 % des enfants de 6 à 10 ans étaient analphabètes. Voir également Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation 2013 : 41.

<sup>97</sup> Ibid, p. 4.

<sup>98</sup> D'après OSF Albania, près de 60 % des élèves de ces classes sont des enfants roms.

<sup>99</sup> Une étude a été menée en coopération avec l'Unicef en vue de la révision du programme des « classes de la seconde chance ».

<sup>100</sup> Au cours de l'année universitaire 2008-2009, quatre demandes seulement ont été présentées, et approuvées. En 2012-2013 il y a eu 62 demandes, dont 37 ont été acceptées.

<sup>101</sup> Les mesures visant à faciliter l'éducation préscolaire de tous les enfants roms seront examinées dans une autre partie.

<sup>102</sup> INSTAT 2013.

peut s'interroger sur la viabilité à long terme des politiques éducatives qui remédient efficacement aux lacunes précitées.

66. Conformément à la recommandation au § 54, l'ECRI considère que les autorités doivent bien comprendre les incidences financières d'un renforcement des programmes d'assistance. Une budgétisation adéquate et une collecte de fonds active sont essentielles si l'on veut disposer de ressources financières suffisantes pour aider et former des enseignants qualifiés. Des fonds sont également nécessaires pour l'attribution de bourses d'études aux Roms méritants inscrits dans les établissements d'enseignement secondaire et supérieur, et leur utilisation doit faire l'objet d'un suivi rigoureux.
67. L'ECRI note également que le faible niveau scolaire est souvent synonyme d'accès limité à l'emploi pour la population rom<sup>103</sup>. Les perspectives en la matière sont assombries par le fait que la majorité des Roms au chômage ne sont pas enregistrés auprès des bureaux de placement locaux et ne peuvent donc bénéficier des politiques en faveur de l'emploi<sup>104</sup>. Les programmes de formation professionnelle sont également peu adaptés à leurs compétences, leur potentiel et leurs besoins. Enfin, la majorité des Roms qui gagnent de l'argent travaillent pour leur propre compte et ne paient donc pas de cotisations de sécurité sociale, ce qui fait obstacle à leur admission au bénéfice des différents programmes d'action sociale. En conclusion, l'ECRI note avec regret que de nombreux Roms continuent de rencontrer d'importants problèmes d'accès à l'emploi.
68. Afin de remédier à ce problème et d'autres, le Service national pour l'emploi a été restructuré en 2013 et une Stratégie nationale pour l'emploi et les compétences 2014-2020 a été présentée en février 2014<sup>105</sup>. Celle-ci adopte une approche novatrice en ce qu'elle réunit en un seul plan l'éducation et la formation professionnelle, l'insertion sociale et les mesures actives visant le marché du travail. En particulier, elle a pour objectif de favoriser l'emploi en adaptant l'éducation et la formation professionnelle aux besoins du marché du travail et de faire baisser le chômage de longue durée, qui touche principalement les Roms. Alors qu'actuellement 75 % des chômeurs sont touchés par le chômage de longue durée, la stratégie a pour objectif de réduire ce taux à 60 %<sup>106 107</sup>. Les ressources disponibles ne pouvant couvrir que 25 à 30% des 69 millions d'euros requis à cette fin, l'ECRI relève avec satisfaction que la stratégie prévoit une étude d'établissement des coûts pour faciliter la collecte de fonds supplémentaires auprès de donateurs internationaux. L'ECRI considère cependant que les liens entre cette stratégie, le nouveau Plan d'action pour les communautés rom et égyptienne 2014-2020 et la nouvelle stratégie d'inclusion sociale et de protection sociale restent flous<sup>108</sup>, tout comme la manière dont les problèmes spécifiques aux Roms en matière d'accès à l'emploi seront pris en considération.

---

<sup>103</sup> Selon les estimations actuelles, 70 % des adultes roms sont sans emploi.

<sup>104</sup> Par exemple, « soutien aux demandeurs d'emploi en difficulté », « formation continue pour les demandeurs d'emploi » et « soutien aux femmes sans emploi ». Les Roms sans emploi inscrits auprès des agences locales pour l'emploi représentaient 4,8 % du total des chômeurs enregistrés en 2010, 5,4 % en 2011 et 6,5% en 2012 et 2013.

<sup>105</sup> Ministry of Social Welfare and Youth 2014b.

<sup>106</sup> Ibid, p. 64.

<sup>107</sup> A ce jour, la majorité des fonds attribués au Service national pour l'emploi sont consacrés aux allocations chômage (65,3 % des dépenses totales en 2012) ; une part bien moins importante est investie dans les programmes actifs du marché du travail (13 % pour la même année).

<sup>108</sup> La stratégie note uniquement que « les groupes minoritaires (y compris les Roms) ont besoin de politiques adaptées à leurs spécificités et à leurs besoins sur le plan de l'éducation, des qualifications professionnelles et de l'emploi », p. 42.

69. Ainsi, il existe un certain nombre d'activités professionnelles spécifiques aux Roms, comme la collecte de déchets recyclables et la revente de vêtements d'occasion. Bien que ces activités soient en hausse, elles se limitent à l'économie souterraine, avec tous les risques que cela peut impliquer, tout particulièrement en matière de santé et de travail des enfants. L'ECRI note avec intérêt les propositions visant à régulariser ces activités par la création d'entreprises sociales en coopération avec les autorités locales<sup>109</sup>. La communauté rom bénéficierait d'une telle initiative du point de vue des possibilités d'emploi, des conditions de travail et de santé, ainsi que la participation accrue aux programmes de sécurité sociale et de logement. Pour les collectivités locales, cela se traduirait par une amélioration des services et une diminution de l'aide sociale. De l'avis de l'ECRI, la possibilité de régulariser ces activités – d'une manière qui ne compliquera pas la situation des Roms concernés mais au contraire, renforcera leurs perspectives d'emploi indépendant – devrait être examinée plus avant dans le volet de la Stratégie pour l'emploi et les compétences consacré à la simplification du cadre réglementaire applicable au secteur privé.
70. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que les programmes en faveur de l'emploi tiennent spécifiquement compte de la situation des Roms et en particulier de la question de leur emploi dans l'économie informelle, en étudiant la possibilité de régulariser leur situation par la création de programmes d'entreprises sociales et la promotion de partenariats public-privé au niveau local.
71. La question de la légalisation concerne également l'accès des Roms au logement<sup>110</sup>, nombre d'entre eux n'étant pas en mesure de présenter les titres de propriété de leurs habitations. Bien souvent, leurs logements sont situés sur des terrains publics ; d'autres vivent dans des structures non permanentes qui ne sont pas couvertes par la loi n° 9482/2006 sur la légalisation, l'urbanisation et l'intégration des zones/habitations informelles. Les autorités ont informé l'ECRI de l'existence au sein du ministère des Travaux publics et des Transports d'une équipe chargée d'aider les Roms dans les procédures administratives de légalisation de leurs propriétés ou la recherche de solutions de logement alternatives.
72. En dépit de ces efforts, près de 30 % des habitations des Roms ne sont pas légalisées<sup>111</sup>. Au cours de la visite sur le terrain à Elbasan, la délégation de l'ECRI a pu découvrir la dure réalité de quelques familles roms qui en raison de travaux publics, avaient été expulsées de leurs habitations ou risquaient l'expulsion, sans aucune possibilité de relogement et/ou d'indemnisation<sup>112</sup>.
73. Le MSWY a commandé une étude pour recenser les moyens d'améliorer la législation en vue de trouver des solutions permanentes pour les familles vivant sous la menace d'une expulsion forcée<sup>113</sup>. Cette étude a conclu que la loi<sup>114</sup> ne

---

<sup>109</sup> UNDP 2012a : 42.

<sup>110</sup> D'après UNDP 2012a, les conditions de logement de la communauté égyptienne semblent bien meilleures.

<sup>111</sup> D'après OSF 2014b, 30 % de la population rom vivent dans cette situation précaire.

<sup>112</sup> Lors de la visite à Elbasan, environ 10 familles roms avaient été expulsées ou étaient menacées d'expulsion. Cette mesure était jugée nécessaire pour la réhabilitation du quartier situé autour du principal stade et l'élargissement de l'une des principales artères de la ville. En juillet et août 2014, l'ONG Res Publica a présenté deux communications au Comité des droits de l'homme des Nations Unies au sujet des expulsions en cours (Communications n° 2438/2014 Adriatik Kosturi et autres c. Albanie et 2444/ 14 Agim Shabani et autres c. Albanie). Le Comité des droits de l'homme a accordé aux requérants une protection provisoire, demandant aux autorités de suspendre les expulsions jusqu'à l'examen des requêtes au fond.

<sup>113</sup> OSF 2014a.

<sup>114</sup> Loi n° 9780/2007 sur l'inspection des constructions.

prévoit pas la possibilité de suspendre une décision de démolition d'un immeuble à usage d'habitation s'il s'agit d'une « mesure d'urgence »<sup>115</sup>. Au demeurant, même s'il existe des recours contre les autres types de décisions de démolition d'habitations, ils ne sont pas effectifs dans la pratique puisque les tribunaux font rarement droit aux demandes de suspension de mandats d'expulsion. Selon l'interprétation donnée par les autorités il y a l'obligation légale de prévoir une solution de logement alternative avant de procéder à l'expulsion forcée<sup>116</sup>; cependant elle n'est pas respectée dans la pratique. Par conséquent, les familles évincées ne sont pas consultées avant l'expulsion et ne bénéficient pas d'une assistance juridique gratuite, effective et ciblée ni d'autres sites d'accueil (dans le cas de Roms itinérants) ou de logements<sup>117</sup>.

74. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de renforcer leurs efforts pour régulariser les situations illégales en matière de logement, en s'assurant que les communautés rom et égyptiennes bénéficient pleinement de ces initiatives. A cet égard, une priorité toute particulière devra être accordée à la recherche de solutions pour les personnes vivant dans des habitations non permanentes non couvertes par la loi n° 9482/2006 sur la légalisation, l'urbanisation et l'intégration des zones/habitations informelles.
75. L'ECRI recommande également aux autorités de s'assurer que tous les Roms et autres personnes risquant l'expulsion de leur domicile bénéficient de l'ensemble des garanties prévues par les textes internationaux en la matière : toute décision d'expulsion devrait leur être annoncée suffisamment à l'avance, ils devraient avoir droit à une protection juridique appropriée et ne devraient pas être expulsés sans possibilité de relogement dans un logement convenable.
76. Au-delà des difficultés d'obtention de la légalisation de leurs habitations et de l'absence de procédures d'expulsion adéquates, la situation des Roms se caractérise par des conditions de logement particulièrement précaires : 15 % des membres de cette communauté vivent dans des baraquements, des tentes ou d'autres abris de construction légère, 60 % sans eau courante dans leur logement et 12 % sans toilettes<sup>118</sup>. En ce qui concerne l'infrastructure, la majorité des Roms déclarent vivre dans des zones aux routes non revêtues (52,2%) ou en très mauvais état (22,5%)<sup>119</sup>.
77. La loi n° 54/2012 modifiant la loi n° 9232/2004 sur les programmes de logements sociaux accorde aux familles roms un accès prioritaire aux allocations logement par un système de points. Il est souligné dans le programme du gouvernement pour 2013-2017 que le logement social sera une priorité<sup>120</sup>. Toutefois, les fonds affectés à ce secteur ne semblent pas suffisants d'une manière générale pour faire face aux besoins en matière de logement social<sup>121</sup>. En ce qui concerne les Roms, le budget à moyen terme est quasi exclusivement consacré à l'amélioration des logements pour lesquels il existe des titres de propriété et non

---

<sup>115</sup> Article 43(2/e) de la loi 10433/2011.

<sup>116</sup> Loi n° 9482/2006 sur la légalisation, l'urbanisation et l'intégration des zones/habitations informelles, Article 35 § 4.

<sup>117</sup> Comité européen des droits sociaux, réclamation collective n° 49/2008, INTERIGHTS c. Grèce, 11 décembre 2009, §§ 69 et 73. Voir également ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels 1998, et les Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement, qui ont été reconnus officiellement par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en 2007, ONU 2007.

<sup>118</sup> OSF 2014b.

<sup>119</sup> CAHROM 2013.

<sup>120</sup> <http://kryeministria.al/al/programi/sherbimet-publike/strehimi>.

<sup>121</sup> D'après le directeur de l'organisme national pour le logement, en 2009 un total de 17 000 familles sans abri avaient été enregistrées ; voir Duka 2014 : 6.

aux allocations logement<sup>122</sup>, ce qui semble être la solution la plus appropriée pour cette communauté. En outre, le gouvernement n'a pas encore approuvé la Stratégie en matière de logement pour la période 2015-2020, qui devrait établir un ordre de priorité pour les dotations budgétaires en fonction des besoins des différents groupes en matière de logement social. Enfin, il semble que les autorités locales n'aient jamais utilisé une enveloppe budgétaire spécifique mise à leur disposition par les autorités centrales pour le versement d'allocations logement aux groupes vulnérables tels que les Roms. Dans ce contexte, l'ECRI note qu'il a été proposé de créer un Fonds pour le logement des Roms afin de contribuer à assurer des ressources financières suffisantes et une coordination adéquate entre les autorités centrales et locales dans la mise en œuvre de projets de logement social pour les communautés roms<sup>123</sup>.

78. Outre ces insuffisances budgétaires, l'ECRI note que les principaux obstacles à l'accès au logement social des couches les plus pauvres de la population sont, d'une part, l'absence de revenu régulier et d'autre part, les lourdes exigences bureaucratiques (avec près de 17 conditions à remplir pour pouvoir prétendre à un logement social)<sup>124</sup>. Il est particulièrement difficile pour les Roms d'apporter la preuve d'un revenu régulier, la plupart étant employés dans l'économie informelle. Bon nombre d'entre eux ne sont pas enregistrés comme résidents. Par ailleurs, la loi ne spécifie pas les documents requis pour pouvoir bénéficier du système de points précité ; de ce fait, les autorités disposent d'une grande marge d'appréciation quant aux documents à accepter ou non, ce qui a entraîné d'importantes disparités dans l'application des programmes de logement social au niveau local<sup>125 126</sup>.
79. D'après les autorités, en dépit de l'assistance qui leur est proposée pour solliciter un logement social et l'appui de la loi, la majorité des Roms ne souhaitent pas présenter de telles demandes. Ils préfèrent la solution de la légalisation de leurs habitations informelles pour pouvoir construire leurs propres habitations, ce qui est dans bien des cas impossible (voir plus haut)<sup>127</sup>.
80. L'ECRI réitère ses précédentes constatations<sup>128</sup> selon lesquelles, à l'exception de quelques exemples positifs<sup>129</sup>, la politique actuelle en matière de logement social, malgré ses objectifs ambitieux<sup>130</sup>, ne peut remédier à la situation précaire et juridiquement fragile des communautés rom et égyptienne en matière de logement. Cela renforce l'isolement de ces communautés par rapport au reste de la population et rend leur intégration encore plus difficile. Pour changer les choses, il faudrait simplifier et réduire le nombre de critères à remplir pour pouvoir prétendre à un logement social et les adapter davantage à la réalité de la situation de nombreuses familles roms.

---

<sup>122</sup> Ibid, p. 8.

<sup>123</sup> Decade of Rom Inclusion Secretariat Foundation 2013 : 16.

<sup>124</sup> Voir par exemple CAHROM 2013 et Decade of Rom Inclusion Secretariat Foundation.

<sup>125</sup> Il est à espérer que ces manquements pourront être résolus par la réforme territoriale et administrative en cours, qui réduit le nombre de collectivités locales de 373 à 61 (de plus grande taille). Cela devrait accroître leur capacité de gestion et de financement des programmes de logement social, entre autres.

<sup>126</sup> Du fait de ces contraintes, très peu des demandes de logement social présentées par des Roms ont abouti. Par exemple, en 2013, la municipalité de Tirana a reçu plus de 1 000 demandes de logement social, dont 37 seulement provenaient de familles roms (elles ont été déposées avec l'assistance du PDNU/PNUD).

<sup>127</sup> Voir également CAHROM 2013 : 29.

<sup>128</sup> Voir ECRI 2013 : 6.

<sup>129</sup> Y compris le projet de logement social financé par la Banque de développement du Conseil de l'Europe, qui est mis en œuvre dans sept municipalités.

<sup>130</sup> Voir ECRI 2013 : 5.

81. L'ECRI recommande aux autorités d'approuver la Stratégie en matière de logement pour la période 2015-2020, qui devrait établir un ordre de priorité pour les dotations budgétaires en fonction des besoins des différents groupes en matière de logement social. En particulier, en ce qui concerne les Roms et les Egyptiens d'Albanie, cette stratégie devrait être étayée par une évaluation des conditions de logement de ces communautés et par la création d'un Fonds pour le logement des Roms qui contribuera à assurer des ressources financières suffisantes et une coordination adéquate entre les autorités centrales et locales dans la mise en œuvre de projets de logement social pour ces communautés.
82. L'ECRI recommande également aux autorités de préciser le type de justificatifs à présenter par les Roms et autres groupes dans le cadre du système de points permettant un accès prioritaire au logement social ; d'assouplir quelque peu le système et d'introduire de nouveaux critères, par exemple la démolition d'habitations exclues du processus de légalisation. Les familles concernées gagneront ainsi des points supplémentaires pour pouvoir prétendre à un logement social.
83. Les problèmes d'emploi précités, associés à de mauvaises conditions de logement, ont un effet d'entraînement sur la santé de la population rom. La santé fait partie des priorités du Plan d'action qui inclut un certain nombre d'initiatives dans ce domaine, par exemple des activités de sensibilisation, des services de santé gratuits et une amélioration des conditions sanitaires dans les logements roms. Ainsi, le ministère de la Santé a affecté l'équivalent de 36 000 euros à la mise en œuvre d'une réforme juridique permettant de proposer aux familles roms démunies des services de santé et des médicaments gratuits et à la création d'un système de comptabilisation des personnes bénéficiant de ce programme. Parmi les autres initiatives, on peut citer une campagne de l'Unicef pour la vaccination de tous les enfants roms et l'élaboration un code de conduite pour le personnel de santé.
84. L'ECRI note cependant que les informations disponibles (il n'y a pas de données officielles sur la situation de santé des Roms) ne font pas apparaître d'amélioration significative dans l'accès des Roms aux soins de santé. D'après le rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre du Plan d'action, seul un Rom sur cinq dispose d'une carte d'assurance maladie. La majorité n'en a pas car (comme cela a été expliqué plus haut) ils ne sont pas enregistrés comme demandeurs d'emploi<sup>131</sup>. Certains Roms ignoreraient même comment en obtenir une. D'autres ne montreraient aucun intérêt à disposer d'une telle carte, étant convaincus qu'ils devraient tout de même payer leurs soins. Cependant, sans carte d'assurance maladie, ils ne peuvent consulter – gratuitement – qu'un médecin de garde à l'hôpital. Tous les autres frais de santé ainsi que les médicaments sont à leur charge ; souvent, cela passe par des règlements « à l'amiable ». En 2010, seuls 25 % des Roms gagnaient suffisamment d'argent pour acheter des médicaments<sup>132</sup> ; on peut supposer que la situation ne s'est pas améliorée depuis. De manière générale, les ONG et OIG indiquent que les Roms nourrissent une grande méfiance à l'égard du système de santé, ce qui pourrait être lié au fait qu'ils ignorent son fonctionnement mais aussi et certainement, aux attitudes discriminatoires auxquelles ils semblent être confrontés lorsqu'ils entrent en contact avec le système. L'ECRI note avec une certaine inquiétude les conclusions de plusieurs études<sup>133</sup> selon lesquelles les Roms ne sollicitent des soins de santé que lorsque leur état de santé est devenu critique et qu'en cas de maladie grave, le soutien médical apporté par les ONG locales et internationales

---

<sup>131</sup> Les soins de santé et cartes d'assurance maladie sont toutefois gratuits pour les enfants, indépendamment de la situation de leurs parents en matière d'emploi.

<sup>132</sup> Plan d'action national 2010-2015, p. 22.

<sup>133</sup> Voir par exemple UNDP 2012a and 2012c.

est leur seul espoir. La santé des femmes enceintes et des jeunes mères continue d'être préoccupante.

85. Outre les mesures proposées dans le plan d'action, plusieurs OIG ont suggéré de nommer des médiateurs pour la santé dans les communautés roms démunies afin d'accroître la confiance dans les professionnels de santé. Il a également été proposé que les autorités donnent aux Roms des cartes d'assurance maladie électroniques gratuites qu'ils pourraient utiliser partout (quel que soit leur statut de résidence) et qu'elles organisent des sessions d'information sur les soins de santé<sup>134</sup>. L'ECRI encourage vivement les autorités albanaises à étudier la possibilité d'adopter ces mesures pour améliorer la situation de santé des Roms et réduire les inégalités dans l'accès aux soins. Comme elle l'a recommandé en des termes plus généraux au § 54, l'ECRI rappelle également la nécessité d'évaluer, sur la base de données complètes relatives à l'égalité, l'impact des mesures prises à l'intention des Roms dans le domaine de la santé ces dernières années.

#### - **Intégration des réfugiés**

86. D'après les données fournies par le ministère de l'Intérieur, à la date de septembre 2014 il y avait en Albanie 101 personnes bénéficiant du statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire et 255 demandeurs d'asile originaires de 15 pays différents<sup>135</sup>. Ces données laissent supposer que l'Albanie n'est pas un pays de destination majeur des demandeurs d'asile. L'ECRI a cependant été informée que la police aux frontières n'identifie pas toujours diligemment les personnes qui ont besoin d'une protection (demandeurs d'asile, victimes de la traite, etc.) et ne les dirige pas systématiquement vers les autorités compétentes.
87. Le 18 septembre 2014, le Parlement a adopté la loi n° 121/2014 sur l'asile dans la République d'Albanie, qui précise les conditions et procédures d'octroi de l'asile, de la protection subsidiaire et de la protection temporaire, les droits et obligations de ceux qui se sont vu octroyer une protection et les mesures visant leur intégration. L'ECRI se félicite de cette initiative législative qui codifie les dispositions sur l'asile jusqu'alors contenues dans différentes lois<sup>136</sup>.
88. La Loi n° 121/2014 accorde aux personnes dont le statut de réfugié a été reconnu un certain nombre de droits conformément à la Convention de Genève de 1951, et notamment le droit à l'éducation, le droit au travail, le droit à la protection sociale et au logement ainsi que le droit au regroupement familial (comme c'était déjà le cas dans les précédents textes de loi)<sup>137</sup>. Elle prévoit également des cours d'albanais et d'éducation civique ainsi qu'une formation professionnelle. L'ECRI a toutefois été informée que l'absence de décrets d'application nécessaires faisait obstacle à la mise en œuvre des précédents textes de loi (en particulier en ce qui concerne l'accès à l'emploi et aux documents). Par conséquent, l'ECRI encourage les autorités à adopter les décrets d'application conformément à l'article 86 de la Loi n° 121/2014 de manière à garantir dans la pratique l'accès des réfugiés à l'éducation, l'emploi, au logement et à la santé.

---

<sup>134</sup> Voir UNDP 2012a : 34 et Forum européen des Roms et des Gens du voyage 2014 : 24.

<sup>135</sup> Irak, Iran, Bangladesh, Jordanie, Kosovo, Pakistan, Somalie, Afghanistan, Congo, Serbie, Turquie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro et Syrie.

<sup>136</sup> Loi n° 8432 du 14.12.1998 sur l'asile dans la République d'Albanie, Loi n° 9098/2003 sur l'intégration et le regroupement familial des personnes ayant obtenu l'asile en République d'Albanie et Loi n° 108/2013 sur les étrangers.

<sup>137</sup> Des droits similaires sont octroyés aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire

## - **Intégration des autres non-ressortissants**

89. A la date de septembre 2014, 9 788 étrangers résidaient légalement en Albanie, principalement originaires de Turquie, d'Italie et du Kosovo<sup>138</sup> et représentant environ 0,3 % de la population totale. Il n'existe pas d'estimations sur le nombre d'immigrés en situation irrégulière. Toutefois, il a été fait état d'une présence croissante d'immigrés en situation irrégulière d'origine asiatique travaillant comme aides domestiques pour des familles riches à Tirana. En mars 2013, le Parlement a adopté une nouvelle loi sur les étrangers, régissant l'entrée, le séjour et l'emploi des étrangers sur le territoire national conformément à la législation et aux critères de l'UE. L'article 143 de cette loi interdit expressément « toute discrimination directe et indirecte par des personnes morales de droit public ou de droit privé au cours du processus d'immigration à des fins d'emploi ». Le chapitre X contient deux articles sur l'intégration des étrangers à la vie économique, culturelle et sociale. Toutefois, l'ECRI n'a eu connaissance d'aucun programme d'intégration spécifique pour les étrangers.
90. L'ECRI encourage les autorités à assurer dans la pratique l'application des dispositions contenues dans le chapitre X de la loi en adoptant des mesures pour l'intégration des étrangers dans le cadre de la nouvelle Stratégie d'inclusion sociale et de protection sociale. Ces mesures pourraient être similaires à celles déjà prises dans le cadre de la Stratégie de réintégration des citoyens albanais de retour dans le pays<sup>139</sup>.

## II. **Thèmes spécifiques à l'Albanie**

### 1. **Recommandations de suivi intermédiaire du quatrième cycle**

- **Adopter une législation complète pour lutter contre la discrimination**
91. L'ECRI a examiné aux §§ 10 et suivants les suites données à la recommandation qu'elle avait adressée aux autorités dans son quatrième rapport concernant la législation complète pour lutter contre la discrimination.
- **Assurer à chaque famille rom l'accès à un logement décent**
92. L'ECRI a examiné aux §§ 74 et suivants les suites données à la recommandation qu'elle avait adressée aux autorités dans son quatrième rapport concernant l'accès des Roms à un logement décent.
- **Accélérer la création d'écoles maternelles**
93. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait (i) d'accélérer la création d'écoles maternelles qui permettent aux enfants roms d'améliorer la connaissance de la langue albanaise avant d'accéder à l'école primaire et (ii) de soutenir le fonctionnement de telles écoles. Elle recommandait également (iii) d'appuyer les initiatives non gouvernementales qui ont donné de bons résultats dans ce domaine. Les conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre de ces recommandations en 2012 ont noté une évolution positive au plan législatif avec l'adoption de la loi n°69/2012 sur l'éducation pré-universitaire, aux termes de laquelle tous les enfants peuvent bénéficier d'une année d'éducation préscolaire (non obligatoire) gratuite. L'ECRI a toutefois souligné la nécessité de

---

<sup>138</sup> Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

<sup>139</sup> En 2009, les autorités ont adopté une stratégie de réintégration des citoyens albanais de retour dans le pays pour faciliter la réintégration. Cette stratégie prévoit la création de « guichets de l'immigration » pour répondre aux besoins des émigrés rentrés au pays et leur apporter une assistance dans l'accès à l'emploi, à l'éducation et aux services professionnels, notamment les soins de santé et la sécurité sociale.

créer un nombre adéquat d'écoles maternelles et de recruter un nombre suffisant d'enseignants.

94. Les données générales de l'Unicef sur la fréquentation préscolaire indiquent que pour l'heure, quelque 400 classes préscolaires ont ouvert dans toute l'Albanie, fréquentées par environ 9 000 élèves au total<sup>140</sup>. Bien que l'accès à ces classes soit satisfaisant de manière générale – les données du ministère de l'Education indiquent une augmentation de 30 % des inscriptions en préprimaire en 2013 – il est insuffisant en ce qui concerne les enfants roms<sup>141</sup>. A ce jour, l'évaluation de la qualité du programme préprimaire reste partielle ; de plus, son caractère intégrateur pour les Roms (qui pourrait être favorisé par des enseignants parlant le romani) ou la question de l'égalité d'accès n'a pas été apprécié. L'ECRI insiste sur la nécessité d'une telle évaluation, d'autant plus que les autorités envisagent de rendre l'éducation préscolaire (non obligatoire pour l'instant) universelle.
95. Comme cela a déjà été dit, les autorités se sont efforcées de soutenir l'accès des enfants roms à l'éducation préscolaire et à l'éducation obligatoire (en les autorisant à s'inscrire sans certificats de naissance et en organisant des campagnes de vaccination à l'école). Toutefois, selon les informations récentes fournies à l'ECRI, l'accès des enfants roms à l'école maternelle reste difficile ; du fait du manque de structures préscolaires, seul un enfant rom sur quatre a accès à ce niveau d'éducation en Albanie<sup>142</sup>. Les taux de fréquentation varient considérablement au niveau local ; dans certains districts, l'éducation préscolaire est quasi-inexistante, en particulier à proximité des logements roms. La délégation de l'ECRI a visité une structure préscolaire bien équipée fréquentée par une trentaine d'enfants roms qui venait d'ouvrir à Elbasan. Cependant, cette structure s'appuie exclusivement sur le soutien de la société civile et des OIG. L'ECRI s'interroge par conséquent sur la viabilité à long terme de telles initiatives.
96. L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités (i) d'accélérer la création d'écoles maternelles qui permettent aux enfants roms d'améliorer la connaissance de la langue albanaise avant d'accéder à l'école primaire et (ii) de soutenir le fonctionnement à long terme de telles écoles.
97. L'ECRI recommande également aux autorités d'évaluer le caractère intégrateur pour les Roms des programmes préscolaires en place à ce jour ; elles devraient également déterminer si ces programmes garantissent un enseignement de qualité et un accès équitable.

## **2. Politiques en matière de lutte contre la discrimination et l'intolérance à l'égard des personnes LGBT**

### **- Statistiques**

98. Il n'y a pas de données officielles sur la population LGBT en Albanie. La Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre indique que la collecte de données à

---

<sup>140</sup> Les classes préprimaires ont ouvert avec la contribution financière du programme Education Excellence et Equité de la Banque mondiale. L'Unicef a apporté une assistance pour la formation des enseignants, l'élaboration des curriculums, etc.

<sup>141</sup> Récemment, le Forum européen des Roms et des Gens du voyage a informé l'ECRI que selon ses estimations, 13,5 % seulement des enfants roms âgés de 3 à 5 ans fréquentent les classes préscolaires. Le gouvernement cite des études selon lesquelles près de 25 % des enfants roms sont inscrits dans des établissements préscolaires. Ces chiffres indiquent que d'importants efforts supplémentaires sont nécessaires.

<sup>142</sup> Unicef 2014.

caractère personnel mentionnant l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne est possible si cette activité est nécessaire à des fins spécifiques, légales et légitimes. A l'évidence, sans ce type d'information il ne peut y avoir de base solide pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques visant à lutter contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBT. Par exemple, selon le Défenseur du peuple, les personnes intersexuées sont nombreuses en Albanie<sup>143</sup> mais leurs familles les cachent<sup>144</sup>. Un certain nombre d'études d'ONG révèlent que la majorité des Albanais, y compris les jeunes, désapprouvent le mode de vie supposé des personnes LGBT<sup>145</sup>. En outre, comme cela a également été mentionné au § 33, cette hostilité transparaît dans certains médias traditionnels, sur Internet et dans le discours public.

99. L'ECRI recommande aux autorités d'effectuer des recherches et collectes de données systématiques au sujet de l'intolérance et de la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, et notamment une enquête sur les attitudes envers les questions relatives aux personnes LGBT.

#### - **Questions législatives**

100. Comme cela a déjà été mentionné, la LPD interdit la discrimination fondée sur l'identité de genre et l'orientation sexuelle, entre autres motifs. En 2013 deux amendements au CP ont été adoptés, de sorte que la motivation homo/transphobe est maintenant considérée comme une circonstance aggravante. En outre, le CP sanctionne maintenant, lorsque cet acte est intentionnel, la « distribution de supports racistes, homophobes ou xénophobes par des systèmes de communication et des moyens informatiques ».

101. L'article 9 de la Loi n° 7961/1995 (Code du travail de la République d'Albanie), qui couvre l'emploi dans le secteur public et privé, ne contient aucune disposition interdisant spécifiquement la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. La CPD et le Défenseur du peuple ont par conséquent adressé une recommandation au MSWY, proposant notamment l'ajout de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre aux motifs de discrimination énoncés au deuxième paragraphe de l'article 9. Par ailleurs, le Défenseur du peuple a proposé d'ajouter un nouveau paragraphe prévoyant un partage de la charge de la preuve entre les parties dans les affaires de discrimination présumée, conformément à la Directive-cadre de l'UE sur l'emploi (Directive 2000/78/CE). Le MSWY a préparé un projet de loi, comprenant ces changements ainsi que d'autres amendements, dont des règles spéciales sur la charge de la preuve. Comme cela a déjà été mentionné au § 16, l'ECRI considère que les autorités albanaises devraient, en outre, inclure dans les Codes de procédure civile et administrative une règle spéciale concernant la charge de la preuve dans les affaires de discrimination.

102. Le Code de la famille de l'Albanie n'autorise pas le mariage entre deux personnes de même sexe<sup>146</sup>. De même, il n'existe aucune disposition juridique garantissant le droit des couples de même sexe de recourir à la procréation médicalement assistée. Les partenaires de même sexe ne peuvent

---

<sup>143</sup> Voir au sujet des personnes intersexuées Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2014c.

<sup>144</sup> Défenseur du peuple 2012b : 5; journal Shekulli 2012.

<sup>145</sup> D'après l'OSF, 53 % des Albanais considèrent que « les personnes gays et lesbiennes ne devraient pas être libres de vivre comme elles l'entendent ». L'étude Cela 2013 a montré que la jeunesse albanaise nourrit une foule de préjugés à l'encontre des personnes LGBT. 50 % des personnes interrogées n'aimeraient pas vivre au voisinage d'un couple homosexuel et se sentiraient mal ou très mal si cela devait se produire.

<sup>146</sup> L'article 7 dispose que « le mariage est contracté entre un homme et une femme qui ont atteint l'âge de 18 ans ».

adopter conjointement un enfant, l'article 242 du Code de la famille disposant qu'un mineur ne peut être adopté par plus d'une personne, à moins qu'elles soient mariées (c'est-à-dire un homme et une femme). Les personnes LGBT ne peuvent par conséquent adopter un enfant qu'à titre individuel<sup>147</sup>.

103. Le Défenseur du peuple, la CPD et des ONG ont présenté au MSWY en décembre 2013 une liste de recommandations préconisant des modifications législatives, y compris du Code de la famille, en vue d'autoriser l'établissement de partenariats enregistrés entre personnes du même sexe<sup>148</sup>. L'ECRI souhaite rappeler que cette proposition est conforme au § 25 de la Recommandation CM/Rec(2010)5 précitée, aux termes duquel les Etats devraient considérer la possibilité de fournir aux couples de même sexe des moyens juridiques ou autres pour répondre aux problèmes pratiques liés à la réalité sociale dans laquelle ils vivent.
104. En ce qui concerne le changement de sexe et de nom, la loi n° 10129/2009 sur l'état civil ne contient aucune disposition relative au changement de sexe ; les changements de nom sont autorisés uniquement dans le cas où le nom d'une personne est « inapproprié ». La Direction générale de l'état civil dispose de listes de noms inappropriés. Il apparaît par conséquent que les personnes transgenres ne seraient pas autorisées à changer de nom ; de ce fait, elles se trouveraient dans l'impossibilité d'obtenir des papiers correspondant à leur nouvelle identité.
105. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures appropriées pour garantir la pleine reconnaissance juridique de la conversion sexuelle d'une personne, notamment en autorisant son changement de nom et de sexe dans les documents officiels selon des modalités rapides, transparentes et accessibles.

#### - **Asile**

106. L'orientation sexuelle et l'identité de genre ne figurent pas parmi les motifs de persécution énoncés dans la nouvelle loi sur l'asile. L'ECRI note que l'une des recommandations de la liste mentionnée au § 103 préconisait de faire expressément référence à la persécution fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans l'article 1/1 point 6 de la précédente loi sur l'asile. Les autorités font remarquer que la nouvelle loi intègre dans sa définition des réfugiés « tout membre d'un groupe social particulier » ; elles considèrent que cette disposition jette les bases de l'octroi du statut de réfugié aux personnes qui sont persécutées parce qu'elles sont LGBT. L'ECRI note qu'il n'existe pas de données publiques officielles sur le nombre de personnes ayant pu invoquer le motif de l'appartenance à un groupe social particulier pour obtenir l'asile ou une protection subsidiaire en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre.

#### - **Autorités indépendantes**

107. Aux termes de la loi n° 10 221, le CPD est l'organe compétent pour la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Dans la pratique, elle a examiné plusieurs allégations de discrimination fondée sur ces motifs et ouvert une instruction d'office dans deux cas (voir la partie consacrée au discours de haine). Le mandat du Défenseur du peuple (article 60 de la Constitution et loi n° 8454/1999) inclut la protection et la garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales de tous les individus. La CPD et le

---

<sup>147</sup> Pour plus d'informations, voir Loloçi 2011: 9.

<sup>148</sup> Contribution du Défenseur du peuple aux activités de suivi de l'ECRI. Les autres recommandations concernent la loi sur l'asile et le CP.

Défenseur du peuple ont signé des accords de coopération avec les organisations de personnes LGBT dans les domaines suivants : (i) l'échange d'informations ; (ii) la préparation d'études et de rapports spéciaux sur la législation pertinente et son application ; (iii) l'analyse des projets de loi élaborés par le Parlement ; (iv) la prise d'initiatives communes pour améliorer les droits de l'homme ; (v) le traitement de cas concrets de discrimination par les agents de la fonction publique et (vi) la sensibilisation de l'opinion publique aux droits des personnes LGBT.

#### - **Accès à l'emploi et à la santé**

108. Un plan d'action contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre 2012-2014 (plan d'action) a été lancé en février 2012 par l'ex-ministère du Travail, des Affaires sociales et de l'Égalité de chances dans le cadre d'un projet du Conseil de l'Europe visant à combattre la discrimination sur les critères de l'orientation sexuelle et de l'identité du genre (septembre 2011-décembre 2013). Ce plan d'action inclut des initiatives pour (i) améliorer la législation concernant les personnes LGBT, (ii) former les autorités centrales et locales et (iii) élaborer des lignes directrices pour les entreprises privées et les organismes publics sur la non-discrimination dans le milieu de travail. Le Défenseur du peuple et l'ONG Aleanca LGBT ont mené des inspections dans les services de soins de santé, qui ont mis en évidence un problème d'accès aux soins pour les personnes LGBT lié à un manque de connaissance des questions spécifiques à ce groupe chez les professionnels de santé. L'ECRI note à cet égard que le ministère de la Santé organisera une formation pour le personnel médical sur la prise en charge des personnes LGBT<sup>149</sup>.

109. Il n'existe ni une loi ni une réglementation sur l'accès des personnes transsexuelles/intersexuées aux soins de santé. Ces dernières peuvent bénéficier, au même titre que tous les autres individus, des services de santé généraux, mais aucune assistance ne leur est apportée spécifiquement pour la conversion sexuelle ou tout autre traitement en rapport avec les besoins spécifiques des personnes transgenres. Par ailleurs, les hôpitaux albanais n'effectuent pas les opérations médicales en question<sup>150</sup>.

#### - **Education et sensibilisation**

110. Le plan d'action précité inclut, outre les propositions législatives, des mesures de sensibilisation. Depuis son lancement en décembre 2012, des ONG LGBT ont organisé quelques activités de sensibilisation dans les établissements scolaires<sup>151</sup>. Des ONG ont également créé un centre d'hébergement pour les personnes LGBT qui rencontrent des problèmes de sécurité ou des difficultés avec leur famille, notamment durant la phase de *coming out*. La Journée internationale contre l'homo/transphobie (IDAHO) est célébrée en Albanie ; au forum international de l'IDAHO 2014, un représentant du MSWY a signé, avec des représentants des autorités de 16 autres Etats européens, une déclaration d'intention pour l'adoption et la mise en oeuvre effective de mesures appropriées, législatives et autres, pour lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Depuis l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement en septembre 2013, la coopération entre le MSWY et les militants LGBT s'est intensifiée<sup>152</sup>. De plus, le parlement a organisé pour la première fois

---

<sup>149</sup> Réponse au questionnaire sur la mise en oeuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5 précitée.

<sup>150</sup> D'après Loloçi 2011 : 14, il n'y a eu en Albanie aucune demande d'opération de changement de sexe ni de reconnaissance d'un changement de sexe réalisé à l'étranger.

<sup>151</sup> Concernant l'intimidation à l'école et la nécessité de mettre en oeuvre des politiques et des programmes pour lutter contre ce phénomène, voir §§ 46 et 47.

<sup>152</sup> Voir § 41 au sujet du Code de déontologie adopté par le nouveau gouvernement.

en 2013 une audition sur les questions LGBT avec la participation du gouvernement, de la société civile, du CPD et du Défenseur du peuple.

111. L'ECRI prend note de ces évolutions positives. Toutefois, ces initiatives semblent être des mesures ponctuelles reposant principalement sur le soutien des ONG, OIG et pays étrangers. Or, l'opinion publique reste hostile aux personnes LGBT et est peu informée sur leurs droits. L'ECRI considère qu'une attention spéciale devrait être accordée de ce point de vue à la formation des enseignants<sup>153</sup>. Elle note également que le Plan d'action, qui a été financé par le projet LGBT du Conseil de l'Europe jusqu'en 2013, est aujourd'hui entièrement tributaire des fonds mis à disposition par des donateurs internationaux, aucune ligne budgétaire spécifique ne lui étant consacrée au niveau national.<sup>154</sup>

112. L'ECRI recommande aux autorités de créer sans plus attendre un groupe de travail interministériel sur les questions LGBT afin d'assurer une coordination entre les autorités compétentes, des contacts réguliers avec les ONG LGBT et la mise en œuvre dans les meilleurs délais de tous les projets du plan d'action sur la non-discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre 2012-2014, qui devrait disposer d'un financement adéquat.

---

<sup>153</sup> Cf. recommandation du Défenseur du peuple à ce sujet, 2013: 38.

<sup>154</sup> Les autorités ont fait savoir à l'ECRI que le document de politique générale sur l'inclusion sociale pour la période 2015-2020 prévoit des actions concrètes en faveur des personnes LGBT également. Voir le paragraphe 55 pour ce qui est des ressources limitées consacrées à la mise en œuvre de cette politique.

## **RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE**

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités albanaises une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande à nouveau que les autorités garantissent aux victimes de la discrimination un accès effectif à la justice grâce à un système d'aide judiciaire opérationnel et adéquatement financé.
- L'ECRI recommande aux autorités de s'assurer que tous les Roms et autres personnes risquant l'expulsion de leur domicile bénéficient de l'ensemble des garanties prévues par les textes internationaux en la matière : toute décision d'expulsion doit leur être annoncée suffisamment à l'avance, ils doivent avoir accès à une forme appropriée de protection juridique et ne devraient pas être expulsés sans possibilité de relogement dans un logement convenable.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§ 9) L'ECRI recommande aux autorités d'aligner de manière générale leurs dispositions de droit pénal sur sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué dans les paragraphes précédents, et en particulier : d'inclure les motifs de la couleur, la langue, la nationalité et l'identité de genre dans les dispositions concernées et d'ériger en infraction pénale (i) l'incitation à la violence et la discrimination pour tous les motifs, (ii) la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, (iii) la diffusion publique, la production ou le stockage d'images ou d'autres supports contenant des manifestations racistes, (iv) la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités, et (v) la discrimination raciale dans l'exercice d'une profession dans le secteur privé.
2. (§ 19) L'ECRI recommande aux autorités d'aligner de manière générale leur législation anti-discrimination sur sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué dans l'analyse précédente et en particulier (i) de supprimer la restriction aux seuls droits et libertés fondamentaux de l'interdiction de la discrimination ; (ii) d'inclure la nationalité dans la liste de motifs d'interdiction de la discrimination ; (iii) d'énoncer dans la loi l'obligation générale pour les pouvoirs publics de promouvoir l'égalité ; (iv) d'adopter une législation claire sur le partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination ; et (v) d'adopter des dispositions prévoyant la suppression du financement public des organisations qui promeuvent le racisme.
3. (§ 24) L'ECRI recommande à nouveau que les autorités garantissent aux victimes de la discrimination un accès effectif à la justice grâce à un système d'aide judiciaire opérationnel et disposant de fonds suffisants.
4. (§ 27) L'ECRI recommande que les autorités (i) donnent au Commissaire chargé de la protection contre la discrimination le pouvoir de demander la divulgation ou la production de documents et d'informations dans un délai approprié, (ii) suppriment l'obligation pour les organisations ayant un intérêt légitime à combattre la discrimination raciale de produire une procuration spéciale et (iii) règlent la question des procédures simultanées devant le Commissaire chargé de la protection contre la discrimination et les tribunaux.
5. (§ 37) L'ECRI recommande l'organisation par la police de réunions régulières entre les policiers, les représentants des groupes vulnérables et les ONG afin d'établir un dialogue suivi et une relation de coopération et de confiance réciproque.
6. (§ 45) L'ECRI recommande aux autorités albanaises de renforcer leurs réponses non pénales au discours de haine ; elles devraient soutenir les initiatives d'autoréglementation des organes élus et des médias et procéder rapidement à la nomination de tous les membres de l'Autorité des médias audiovisuels.
7. (§ 47) L'ECRI recommande aux autorités de mettre en œuvre rapidement des mesures pour respecter l'obligation légale de lutter contre la discrimination en milieu scolaire et de faire œuvre de sensibilisation sur le droit à l'égalité de

traitement, la diversité, la discrimination et les actes d'intimidation à l'école. Une attention particulière devra être portée à la formation des enseignants (Recommandation de politique générale n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire).

8. (§ 51) L'ECRI recommande à la police de mener des enquêtes approfondies sur les infractions racistes et homo/transphobes ; elle devrait notamment prendre pleinement en compte la motivation raciste et/ou homo/transphobe des infractions ordinaires (§ 11 de la Recommandation de Politique Générale n° 11 sur la lutte contre le racisme dans les activités de la police).
9. (§ 57) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que le nouveau Plan d'action pour les communautés roms et égyptiennes d'Albanie 2015-2020 s'accompagne d'une évaluation de tous les projets d'intégration mis en œuvre ces dernières années, sur la base de données complètes relatives à l'égalité. Le budget du plan devrait établir clairement les besoins financiers non couverts par le budget de l'Etat pour pouvoir bénéficier de fonds de l'UE et d'autres donateurs<sup>155</sup>. En plus d'une consultation en temps utile avec les communautés rom et égyptienne, il faudrait également assurer une répartition claire des responsabilités entre les autorités centrales et locales et les organisations de la société civile.
10. (§ 70) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que les programmes en faveur de l'emploi tiennent spécifiquement compte de la situation des Roms et en particulier de la question de leur emploi dans l'économie informelle, en étudiant la possibilité de régulariser leur situation par la création de programmes d'entreprises sociales et la promotion de partenariats public-privé au niveau local.
11. (§ 74) L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de renforcer leurs efforts pour régulariser les situations illégales en matière de logement, en s'assurant que les communautés rom et égyptiennes bénéficient pleinement de ces initiatives. A cet égard, une priorité toute particulière devra être accordée à la recherche de solutions pour les personnes vivant dans des habitations non permanentes non couvertes par la loi n° 9482/2006 sur la légalisation, l'urbanisation et l'intégration des zones/habitations informelles.
12. (§ 75) L'ECRI recommande également aux autorités de s'assurer que tous les Roms et autres personnes risquant l'expulsion de leur domicile bénéficient de l'ensemble des garanties prévues par les textes internationaux en la matière : toute décision d'expulsion devrait leur être annoncée suffisamment à l'avance, ils devraient avoir droit à une protection juridique appropriée et ne devraient pas être expulsés sans possibilité de relogement dans un logement convenable.
13. (§ 81) L'ECRI recommande aux autorités d'approuver la Stratégie en matière de logement pour la période 2015-2020, qui devrait établir un ordre de priorité pour les dotations budgétaires en fonction des besoins des différents groupes en matière de logement social. En particulier, en ce qui concerne les Roms et les Egyptiens d'Albanie, cette stratégie devrait être étayée par une évaluation des conditions de logement de ces communautés et par la création d'un Fonds pour le logement des Roms qui contribuera à assurer des ressources financières suffisantes et une coordination adéquate entre les autorités centrales et locales dans la mise en œuvre de projets de logement social pour ces communautés.

---

<sup>155</sup> Comme le nouvel instrument d'aide de pré-adhésion (IPA II 2014-2020).

14. (§ 82) L'ECRI recommande également aux autorités de préciser le type de justificatifs à présenter par les Roms et autres groupes dans le cadre du système de points permettant un accès prioritaire au logement social ; d'assouplir quelque peu le système et d'introduire de nouveaux critères, par exemple la démolition d'habitations exclues du processus de légalisation. Les familles concernées gagneront ainsi des points supplémentaires pour pouvoir prétendre à un logement social.
15. (§ 96) L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités (i) d'accélérer la création d'écoles maternelles qui permettent aux enfants roms d'améliorer la connaissance de la langue albanaise avant d'accéder à l'école primaire et (ii) de soutenir le fonctionnement à long terme de telles écoles.
16. (§ 97) L'ECRI recommande également aux autorités d'évaluer le caractère intégrateur pour les Roms des programmes préscolaires en place à ce jour ; elles devraient également déterminer si ces programmes garantissent un enseignement de qualité et un accès équitable.
17. (§ 99) L'ECRI recommande aux autorités d'effectuer des recherches et collectes de données systématiques au sujet de l'intolérance et de la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, et notamment une enquête sur les attitudes envers les questions relatives aux personnes LGBT.
18. (§ 105) L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures appropriées pour garantir la pleine reconnaissance juridique de la conversion sexuelle d'une personne, notamment en autorisant son changement de nom et de sexe dans les documents officiels selon des modalités rapides, transparentes et accessibles.
19. (§ 112) L'ECRI recommande aux autorités de créer sans plus attendre un groupe de travail interministériel sur les questions LGBT afin d'assurer une coordination entre les autorités compétentes, des contacts réguliers avec les ONG LGBT et la mise en œuvre dans les meilleurs délais de tous les projets du plan d'action sur la non-discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre 2012-2014, qui devrait disposer d'un financement adéquat.



## BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Albanie: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

### Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2013), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Albanie, CRI(2013)3.
2. ECRI (2010), Quatrième rapport sur l'Albanie, CRI(2010)1.
3. ECRI (2005), Troisième rapport sur l'Albanie, CRI(2005)23.
4. ECRI (2001a), Deuxième rapport sur l'Albanie, CRI(2001)2.
5. ECRI (1999), Rapport sur l'Albanie, CRI(99)48.
6. ECRI (1996), Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997b), Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, CRI(97)36.
8. ECRI (1998a), Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
10. ECRI (2000b), Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2000)21.
11. ECRI (2000c), Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009b), Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), Recommandation de politique générale n° 13 : La lutte contre l'antisémitisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37.
19. ECRI (2012), Recommandation de politique générale n° 14 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.

### Autres sources

20. Albanian Parliament (2014), Projektvendim për miratimin e kodit të sjelljes së deputetëve të kuvendit të republikës së shqipërisë, [http://www.shqiptarja.com/pdf/new/KODI\\_I\\_SJELLJES\\_VENDIM\\_-\\_final.pdf](http://www.shqiptarja.com/pdf/new/KODI_I_SJELLJES_VENDIM_-_final.pdf).
21. Government of Albania (2013), Progress Report on the Decade of Roma Inclusion, <http://www.romadecade.org/news/decade-progress-reports-for-2013/9762>.
22. Government of Albania (2014), Information on the measures taken regarding the issues raised in the document of the 5th cycle of ECRI monitoring.
23. Ministry of Social Welfare and Youth (2014a), National report on the implementation of the Beijing + 20 platform for action.

24. Ministry of Social Welfare and Youth (2014b), Employment and Skills Strategy 2014-2020 "Higher skills and better jobs for all women and men".
25. Commissioner for Protection from Discrimination (CPD) (2014), Annual report 2013.
26. CPD (2013), Decision No. 57 of 08.05.2013.
27. Halimi, E., Minister of Justice (2012, November 9), Letter to Commissioner for Human Rights, Council of Europe, On access to justice in the Republic of Albania.
28. Ministry of Education and Science (MoESS), National Pre-University Educational Inspectorate (IKAP), Regional Education Directorate of Kukës (2012), Assessment report on the scaling up level of the hidden drop-out approach in albania and recommendations for the future.
29. Republic of Albania, The People's Advocate (2012a), Report – Problems faced by the Roma community during the first 6 months of 2012, and relevant actions by the People's Advocate.
30. Republic of Albania, The People's Advocate (2012b), Special Report of the activity of the People's Advocate on the rights of LGBT persons in 2012.
31. Republic of Albania, The People's Advocate (2013a), Annual report on the activity of the People's Advocate 1 January-31 December 2012.
32. Republic of Albania, The People's Advocate (2013b), Special report on problems and situation of the Roma minority in Albania, Save the Children.
33. Republic of Albania, The People's Advocate (2014), Raport Vjetor (Annual report) Për veprimtarinë e Avokatit të Popullit, 1 Janar-31 Dhjetor, Viti 2013.
34. Republic of Albania (2011), Decade of Roma Inclusion – National Action Plan 2010-2015.
35. Republic of Albania, Institute of Statistics and International Organisation for Migration (IOM) (2014), Return Migration and Reintegration in Albania 2013.
36. Institute of Statistics of Albania (INSTAT) (2013), Population and Housing Census, 2011.
37. Republic of Albania (2010), Strategy on Reintegration of Returned Albanian citizens 2010-2015.
38. Republic of Albania, Municipality of Lezha (2014), Lezha Municipality Local Action Plan on Roma and Egyptian Integration 2013-2015.
39. Conseil de l'Europe (2011), La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe.
40. Council of Europe (2014), Barabaripen: Young Roma speak about multiple discrimination.
41. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.
42. Council of Europe, Committee of Ministers (2013), Response of the Albanian authorities to the questionnaire concerning Recommendation CM/Rec(2010)5 on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity.
43. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2014a), Report following his visit to Albania from 23 to 27 September 2013, CommDH(2014)1.
44. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2014b), Rapport annuel d'activité 2013, CommDH(2014)5.
45. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2014c), Un garçon, une fille ou une personne – la reconnaissance des personnes intersexes est insuffisante en Europe, Les carnets des droits de l'homme.  
[http://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/un-garçon-une-fille-une-personne?-reconnaissance-personnes-intersexes-insuffisante-en Europe.](http://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/un-garçon-une-fille-une-personne?-reconnaissance-personnes-intersexes-insuffisante-en-Europe)
46. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2012, October 15), Letter to Mr Eduard Halimi, Minister of Justice of Albania.
47. Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) (2012), Troisième Avis sur l'Albanie adopté le 23 novembre 2011, ACFC/OP/III(2011)009.
48. ACFC (2011), Third report submitted by Albania pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/III(2011)001.

49. Conseil de l'Europe, Comité ad hoc d'experts sur les questions Roms (CAHROM) (2013), Rapport thématique sur le logement social pour les Roms et la legalisation de leurs terrains et habitations, CAHROM(2013)18.
50. European Roma and Travellers Forum (2014), Briefing paper: The situation of Roma people in Albania.
51. European Audiovisual Observatory (2013), Albania - New Legislation on Audiovisual Media in Albania, IRIS 2013-8:1/9.
52. European Commission (2013), Albania 2013 progress report, SWD(2013)414final.
53. European Commission (2014), Instrument for pre-accession assistance (IPA II), Indicative strategy paper for Albania (2014-2020).
54. European Union (EU), Delegation of the EU to Albania (2011, March 16), OSCE, USA and EU Joint Statement on the forcible expulsion of Roma families in Tirana.
55. Nations Unies (ONU) (2007), Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement, Annexe 1 au Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant (A/HRC/4/18), adopté par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU en décembre 2007.
56. ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination (2011), Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale - Albanie, CERD/C/ALB/CO/5-8.
57. ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1998), Observation générale no 7, Le droit à un logement suffisant: expulsions forcées (Seizième session, 1997), O.N.U. Doc. E/1998/22.
58. ONU, Comité des droits de l'homme (2013), Observations finales concernant le deuxième rapport périodique de l'Albanie, CCPR/C/ALB/CO/2.
59. ONU, Conseil des droits de l'homme (2014a), Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Rapport national soumis conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme – Albanie, A/HRC/WG.6/19/ALB/1.
60. ONU, Conseil des droits de l'homme (2014b), Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel - Albanie, A/HRC/27/4.
61. United Nations Development Programme (UNDP) (2012a), A Needs Assessment Study on Roma and Egyptian Communities in Albania.
62. UNDP Europe and the CIS, Bratislava Regional Centre (2012b), Roma and non-Roma in the Labour Market in Central and South Eastern Europe.
63. UNDP Europe and the CIS, Bratislava Regional Centre (2012c), The health situation of Roma communities: Analysis of the data from the UNDP/World Bank/EC - Regional Roma Survey.
64. UNDP (2013), Housing Policies and Practice for Roma in Albania - Background Study.
65. UNICEF (2013), Annual Report 2012 – Albania.
66. UNICEF (2014), Annual Report 2013 – Albania.
67. UNICEF and Save the Children (2014), National Study on children in street situation in Albania.
68. Office of the UN Resident Coordinator (2014), Government of Albania and United Nations Programme of cooperation 2012-2016, Progress Report 2013.
69. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2012), Hate crimes in the OSCE region – incidents and responses, Annual report for 2011.
70. OSCE/ODIHR (2013a), Hate crimes in the OSCE region – incidents and responses, Annual report for 2012.
71. OSCE/ODIHR (2013b), Best Practices for Roma Integration, Regional Report on Anti-discrimination and Participation of Roma in Local Decision-Making.
72. OSCE/ODIHR (2013c), Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area - Renewed Commitments, Continued Challenges, Status Report 2013.

73. OSCE/ODIHR (2014a), Best Practices for Roma Integration, Regional Report on Housing Legalization, Settlement Upgrading and Social Housing for Roma in the Western Balkans
74. OSCE/ODIHR (2014b), 2013 Hate crime reporting.
75. Albanian Helsinki Committee (2012), Report on the situation of the respect for human rights in Albania for 2012.
76. Albanian Helsinki Committee (2013), Report on the situation of respect for human rights in Albania 2013.
77. ALO 116 (2013), Bulizmi, Raport Analitik I ALO 116, Janar-Qershor 2013, <http://www.alo116.al/?q=node/77>.
78. Amnesty International (2013), Albania: Submission to the UN Universal Periodic Review (UPR), 19th Session of the UPR Working Group, April 2014, EUR 11/004/2013.
79. Amnesty International (2014), Albania, Submission to the European Commission against Racism and Intolerance, EUR 11/002/2014.
80. BalkanInsight (2014, February 14), Court Fees Still Hamper Albanian Access to Justice.
81. BalkanInsight (2011, March 11), Albania police criticised after attack on Roma camp, <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-police-under-fire-after-attack-against-roma-camp>.
82. BalkanWeb (2013, November 7), Aleanca Kuqezi gjobitet me 600 dollarë: Diskriminimi maqedonasi, [http://www.balkanweb.com/bw\\_lajme2.php?IDNotizia=157559&IDCategoria=1](http://www.balkanweb.com/bw_lajme2.php?IDNotizia=157559&IDCategoria=1).
83. Brüggeman, C. (2013), Roma Education in Comparative Perspective. Analysis of the UNDP/World Bank/EC regional Roma survey 2011. Roma Inclusion Working Papers. Bratislava: UNDP.
84. Cela, A. et al. (2013), Albanian Youth 2011 – “Between Present Hopes and Future Insecurities ! ».
85. Cela, A. and Lleshaj, S. (2014), Albanian Greek relations from the eyes of the Albanian public – perceptions 2013, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Office Tirana.
86. Centre for Economic and Social Studies (CESS) (2011), Mapping Roma Children in Albania.
87. Cukrowska, E. and Kóczé, A. (2013), Interplay between gender and ethnicity: Exposing Structural Disparities of Romani women, Analysis of the UNDP/World Bank/EC regional Roma survey data. Roma Inclusion Working Papers. Bratislava: UNDP.
88. Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation (2013), Civil Society Monitoring Report on the Implementation of the National Roma Integration Strategy and Decade Action Plan in 2012 in Albania.
89. Duka, R. (2014), Analysis of the Mid-Term Budget Program (MBP) 2015-2017 in the area of social housing (ALBANIA State Budget), Open Society Foundation for Albania.
90. Historia Ima (2013 March 23), Artan Lame me keq se Ekrem Spahiu, ngaterron LGBT me pedofiline. <http://historia-ime.com/en/component/k2/item/1775-artan-lame-me-keq-se-ekrem-spahiu.-ngaterron-lgbt-me-pedofiline>.
91. Hoxhaj, E. and Baraku, I. (2014), The burden of proof in the administrative process in Albania, European Scientific Journal 2014, pp. 425 et seq.
92. Civil Rights Defenders (2012), Hate speech against LGBT people.
93. IDRA Research & Consulting, Albanian Youth 2011, Between Present Hopes and Future Insecurities!, FES Tirana.
94. ILGA Europe (2013a), Violence against lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex people in the OSCE region, Country-by-country information.
95. ILGA Europe (2013b), Annual Review.
96. Institute of Romani Culture in Albania (2014), Recommendations to Ministry of Social Welfare and Youth, Draft National Youth Strategy – Creating inclusive policy for street children belonging to the Roma community.

97. Loloçi, K. (2011), Study on Homophobia, Transphobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity - Legal Report: Albania, Danish Institute for Human Rights (COWI).
98. Mapoonline (2012, April 3), Murat Basha: Plumb ballit djalit, nëse do bëhej gay!, <http://mapo.al/2012/04/03/murat-basha-plumb-ballit-djalit-nese-do-behej-gay/>.
99. Metaj, E. (2013), Final Evaluation Report of the UN Joint Programme “Empowering Vulnerable Local Communities in Albania”.
100. Open Society Foundation for Albania (OSF) (2013), Preliminary Findings of the European Social Survey: Fieldwork in Albania: December 2012 – February 2013.
101. OSF (2014a), Analysis of Albanian legislation aimed at addressing the housing issue for vulnerable population groups at risk of forced eviction from their domiciles.
102. OSF (2014b), Census 2014, Roma households and population in Albania.
103. Pink Embassy (2013, May 22), LGBT community in Albania takes over the center of the capital with IDAHO events.
104. Muriati, E. (2013, May 29), Experts refute nationalist party in Albania, Southeast European Times  
[http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2013/05/29/feature-01](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2013/05/29/feature-01).
105. Save the Children (2012), Child Rights Situation Analysis Albania.
106. TemAonline (2011, November 18), Dogjën shtëpitë e romëve, gjykata: Janë të pafajshëm, nuk përdorën asnjë ‘fjalë apo shkrim’ racist, <http://www.gazetatema.net/web/2011/11/18/dogjen-shtepite-e-romeve-gjykata-jane-te-pafajshem-nuk-perdoren-asnje-%E2%80%98fjale-apo-shkrim%E2%80%99-racist/>.
107. Shekulli newspaper (2012, March 31), Të rritesh mashkull, një ditë të ndihesh femër, <http://agjencia.info/2012/03/31/te-rritesh-mashkull-nje-dite-te-ndihesh-femer/>.
108. Top Channel TV (2014, September 2), 8 working sites in the city of Elbasan.
109. US Department of State (2014), Country Reports on Human Rights Practices for 2013 – Albania.
110. US Department of State (2013), Country Reports on Human Rights Practices for 2012 – Albania.
111. US Department of State (2012), Country Reports on Human Rights Practices for 2011 – Albania.







