

RAPPORT DE L'ECRI SUR LA MACÉDOINE DU NORD

(sixième cycle de monitoring)



Adopté le 29 juin 2023

Publié le 20 septembre 2023

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	4
RÉSUMÉ	5
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	8
<i>I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS.....</i>	<i>8</i>
A. ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ	8
B. ÉDUCATION INCLUSIVE.....	9
C. MIGRANTS EN SITUATION IRREGULIERE	11
D. ÉGALITÉ DES PERSONNES LGBTI.....	12
<i>II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE.....</i>	<i>15</i>
A. DISCOURS DE HAINE	15
B. VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE.....	17
<i>III. INTÉGRATION ET INCLUSION.....</i>	<i>22</i>
A. ÉDUCATION INTEGEE	22
B. ROMS	23
C. REFUGIES ET BENEFICIAIRES DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE.....	29
<i>IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À LA MACEDOINE DU NORD.....</i>	<i>31</i>
A. DISCRIMINATION POUR DES RAISONS RELIGIEUSES	31
B. ANTITSIGANISME AU SEIN DE LA POLICE	31
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE.....	33
LISTE DES RECOMMANDATIONS	34
BIBLIOGRAPHIE	37
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT	39

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 humains. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine nationale ou ethnique, de la couleur, de la citoyenneté, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, 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 États 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 États membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de cinq ans. 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 2007, ceux du quatrième cycle au début de 2014 et ceux du cinquième cycle à la fin de 2019. Les travaux du sixième cycle ont débuté fin 2018.

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 fondées 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 formuler, si elles le jugent nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles dans le texte. À 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 sixième cycle sont centrés sur trois thèmes communs à tous les États membres : (1) l'égalité effective et l'accès aux droits, (2) le discours de haine et la violence motivée par la haine, et (3) l'intégration et l'inclusion, et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux.

Dans le cadre du sixième cycle, une mise en œuvre prioritaire est à nouveau requise pour deux recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le rapport. Ces deux recommandations feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire expresse, il rend compte de la situation en date du 30 mars 2023. En règle générale, les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et les propositions qui y figurent.

Depuis l'adoption du cinquième rapport de l'ECRI sur la Macédoine du Nord le 18 mars 2016, des progrès ont été accomplis et de bonnes pratiques ont été adoptées dans un certain nombre de domaines.

Depuis le début de l'année 2021, le pays s'est doté d'un nouvel organisme de promotion de l'égalité, la Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination (CPPD), et la nouvelle loi sur la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination énonce davantage de garanties pour assurer l'indépendance de la commission.

Dans le domaine de l'éducation inclusive, le ministère de l'Éducation et des Sciences accorde des subventions d'un montant maximal de 30 000 MKD (environ 500 euros) aux établissements scolaires qui mènent des activités contribuant au multiculturalisme, à l'intégration interethnique et à la tolérance. Au cours des années scolaires 2020/21 et 2021/22, des subventions ont été allouées à respectivement 94 et 95 écoles. Dans ce contexte, la prise en compte de « l'intégration multiculturelle » en tant qu'indicateur utilisé dans l'évaluation des établissements scolaires est également une évolution positive.

En ce qui concerne les personnes LGBTI, la nouvelle loi sur la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination intègre désormais l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans la liste des motifs protégés. L'ECRI note également que le ministère du Travail et de la Politique sociale a contribué financièrement à la mise en place d'une permanence téléphonique nationale destinée aux personnes LGBTI. La coopération entre le ministère et la société civile s'est aussi traduite par l'ouverture du Skopje Queer Center en 2021, qui fournit gratuitement aux personnes LGBTI des conseils, une psychothérapie et un accompagnement social.

Afin de combattre les crimes de haine, les autorités ont participé à la formation des forces de l'ordre à la lutte contre les infractions motivées par la haine (*Training against hate crime for law enforcement*, TAHCLE) organisée par le Bureau pour les institutions et les droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) et à laquelle ont pris part plus de 2 000 policiers. Les juges et les procureurs ont également bénéficié d'une formation mise en place par l'Académie des juges et des procureurs, dans le cadre du programme de

formation du BIDDH sur les procureurs et la lutte contre les infractions inspirées par la haine (Prosecutors and hate crime training, PAHCT).

Plusieurs initiatives ont été prises dans le cadre de la Stratégie nationale pour les Roms 2016-2020 afin d'améliorer l'inclusion des Roms dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation et de l'emploi. Un certain nombre de logements sociaux ont été attribués à des membres de la communauté rom et quelques résultats satisfaisants ont été enregistrés dans le secteur de l'éducation (augmentation du taux de scolarisation dans l'enseignement préscolaire et primaire) avec l'aide de médiateurs scolaires roms. Les autorités ont également élaboré et adopté une nouvelle Stratégie en faveur de l'inclusion des Roms pour la période 2022-2030.

Les autorités ont mené une action sur le terrain afin de déterminer le nombre de Roms qui, au moment de l'indépendance du pays vis-à-vis de l'ex-Yougoslavie, ne disposaient pas des documents d'identité nécessaires pour obtenir la citoyenneté en Macédoine du Nord. Au total, plusieurs centaines de personnes ont été recensées et une loi a été adoptée en 2018 afin de leur attribuer un numéro personnel d'identification spécifique leur permettant d'accéder aux services publics, notamment aux services de santé et à l'aide sociale, ainsi qu'au marché formel du travail, dans l'attente du traitement de leur dossier en vue de leur délivrer des documents d'identité et, à terme, la citoyenneté.

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

À ce jour, seuls six des sept membres de la CPPD ont été nommés. La commission rencontre également des difficultés pour obtenir l'autorisation de pourvoir l'ensemble des postes prévus et bénéficier d'un budget suffisant lui permettant de remplir pleinement son mandat. De plus, la commission ainsi que le Bureau du médiateur doivent obtenir l'aval du ministère des Finances pour la moindre dépense qu'ils souhaitent engager à partir de leurs propres ressources budgétaires. Cette exigence génère des délais et compromet potentiellement leur indépendance globale.

Les autorités n'ont pas encore réalisé d'étude indépendante et exhaustive de toutes les formes de discrimination à l'égard des personnes LGBTI.

Il n'existe pas non plus de plan d'action en leur faveur ni de plateforme de dialogue entre le gouvernement et les communautés LGBTI. De même, aucun cadre juridique permettant aux couples de même sexe de faire reconnaître et protéger leur relation afin de régler les problèmes d'ordre pratique liés à leur quotidien n'a été mis en place. En outre, les critères de reconnaissance officielle du nouveau sexe d'une personne ne sont toujours pas clairement réglementés.

À plusieurs reprises, des personnes et des organisations de citoyens de Macédoine du Nord s'identifiant comme Bulgares ont été victimes d'actes de violence. Parallèlement, les autorités tendent à radier ou dissoudre quelques associations culturelles bulgares existantes.

Le centre LGBTI de Skopje a subi des attaques répétées sans qu'aucune poursuite judiciaire ne soit engagée. L'absence de sanction adéquate pour de telles infractions motivées par la haine peut engendrer un dangereux sentiment d'impunité et n'a pas d'effet dissuasif efficace sur la récidive.

Le système scolaire est encore très marqué par la ségrégation linguistique (entre le macédonien et l'albanais), sachant que les élèves des deux groupes linguistiques ou ethniques sont souvent placés dans des bâtiments séparés ou suivent un enseignement dispensé selon un système à double vacation, ce qui réduit d'autant leurs interactions pourtant essentielles.

Malgré les différents efforts déployés pour améliorer la situation des membres de la communauté rom, la marginalisation et l'exclusion sociales persistent. La situation de nombreux Roms en matière de logement demeure difficile. Dans le domaine de l'éducation, les taux de scolarisation restent inférieurs à ceux du reste de la population, en particulier dans l'enseignement secondaire, mais pas seulement. Le taux de chômage des Roms est nettement plus élevé que celui observé dans l'ensemble de la population et leur participation aux activités de développement des compétences est insuffisante. Le taux de mortalité infantile, qui est deux fois supérieur chez les Roms à celui des non-Roms, est un problème particulièrement préoccupant dans le domaine de la santé.

Les plusieurs centaines de Roms recensés qui, au moment de l'indépendance du pays, ne possédaient pas les documents d'identité nécessaires pour obtenir la citoyenneté se sont vu attribuer des numéros personnels d'identification spécifiques. Cependant, ces codes ne sont apparemment pas reconnus par les systèmes informatiques des services publics.

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.

L'ECRI recommande aux autorités d'accorder à la CPPD et au Bureau du médiateur l'autonomie financière qui leur permette d'utiliser leur budget sans avoir à demander l'approbation du ministère des Finances*.

L'ECRI recommande aux autorités de réglementer de manière claire les critères relatifs à la reconnaissance officielle du nouveau sexe d'une personne. Ces règles devront être conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'ECRI recommande aux autorités de créer un nombre suffisant de postes d'agents de liaison dans la police, dûment formés pour servir de correspondants avec les communautés vulnérables et faciliter ainsi le signalement des infractions motivées par la haine. Les autorités devraient également poursuivre et intensifier l'aide au renforcement des capacités de la police et du parquet en matière d'enquêtes relatives à ce type d'infractions, et l'étendre aux membres du corps judiciaire.

L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures visant à mettre progressivement fin à toute ségrégation de fait des enfants appartenant aux principaux groupes ethniques ou linguistiques du pays (Macédoniens et Albanais) dans les écoles multilingues. Les autorités devront notamment faire en sorte que tous les élèves suivent leur enseignement dans les mêmes bâtiments et éviter les systèmes à double vacation afin de favoriser autant que possible les contacts mutuels.

Pour améliorer la situation des Roms, l'ECRI recommande notamment aux autorités de s'attaquer au taux de mortalité infantile excessivement élevé chez les Roms ; de s'appuyer sur les expériences positives tirées du

* La recommandation de ce paragraphe fera l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

travail réalisé par les médiateurs de santé roms et d'augmenter leur nombre ; et de veiller à ce que les Roms se voient proposer davantage de logements sociaux. Par ailleurs, les autorités devraient redoubler d'efforts afin de résorber l'écart en matière de résultats scolaires entre les enfants roms et non roms. Elles devraient également proposer aux Roms des formations professionnelles et des activités de renforcement des compétences aisément accessibles, en

accordant une attention particulière aux besoins spécifiques des femmes roms.

L'ECRI recommande aux autorités de remédier aux problèmes de longue date concernant les documents d'identité et les numéros personnels d'identification des Roms précédemment recensés, qui ne disposaient pas de preuves suffisantes de leur identité après l'indépendance de la Macédoine du Nord*.

* La recommandation de ce paragraphe fera 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. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS

A. Organismes de promotion de l'égalité¹

1. Dans son cinquième rapport sur la Macédoine du Nord², l'ECRI considérait que la Commission pour la protection contre la discrimination en place à l'époque n'était pas pleinement indépendante, certains de ses membres étant employés par le ministère du Travail et de la Politique sociale³. L'ECRI recommandait aux autorités de modifier le statut de la commission de sorte que celle-ci devienne pleinement indépendante⁴. Elle recommandait également de conférer à la commission le droit d'engager des actions en justice même si elle n'agissait pas au nom d'une victime déterminée⁵.
2. Durant la période allant de la fin du mandat de la précédente commission, en août 2019, jusqu'au début de l'année 2021, la Macédoine du Nord ne disposait d'aucun organisme de promotion de l'égalité. Le 30 octobre 2020, une nouvelle loi sur la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination est entrée en vigueur. Cette nouvelle loi anti-discrimination prévoit l'établissement d'une Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination (CPPD), un organisme de promotion de l'égalité composé de sept membres nommés par le parlement pour cinq ans. Le mandat de la commission est plus étendu que celui de son prédécesseur et comporte davantage de garanties pour assurer son indépendance. Conformément à l'article 21 de la loi susmentionnée, la CPPD peut formuler des recommandations et des conclusions (mais ne peut pas prononcer de sanctions) concernant des affaires de discrimination, porter devant les tribunaux des plaintes pour discrimination au nom de victimes identifiées ou non, intervenir en qualité d'amicus curiae, engager une procédure de plein droit, émettre des avis sur des propositions de loi et des suggestions de réformes législatives, recueillir et publier des données statistiques, et mener des activités de recherche ainsi que des campagnes de sensibilisation et des actions éducatives⁶.
3. La Loi sur la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination contient désormais davantage de garanties pour assurer l'indépendance de la nouvelle CPPD, en ce qui concerne la fixation de son budget (article 15), les procédures relatives à l'élection de ses membres (articles 17 et 18) et l'incompatibilité avec l'exercice d'autres fonctions publiques ou au sein de partis politiques (article 19). Cependant, la commission n'a pas été dotée des ressources financières et humaines appropriées lui permettant de remplir son mandat de manière indépendante et efficace. Le tableau des effectifs de la CPPD (fondé sur le règlement de systématisation des emplois applicable au secteur public) prévoit 26 postes, mais à ce jour, seuls 13 d'entre eux ont bénéficié de l'autorisation requise pour être pourvus. L'ECRI note également que six seulement des sept membres de la CPPD ont été nommés. Concernant la demande budgétaire de 45 millions MKD (environ 730 000 euros) soumise par la commission pour 2022, seul un tiers, soit 15 millions MKD, a été approuvé. Les autorités ont elles-mêmes fait savoir à l'ECRI que la CPPD ne disposait pas d'un financement suffisant pour remplir toutes ses fonctions et que des efforts supplémentaires s'imposaient pour

¹ Le terme « organe national spécialisé » a été remplacé par « organisme de promotion de l'égalité » dans la version révisée de la RPG n° 2, qui a été publiée le 27 février 2018.

² À compter du 12 février 2019, Macédoine du Nord est devenu le nom officiel de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

³ ECRI 2016 : § 12.

⁴ ECRI 2016 : § 14.

⁵ ECRI 2016 : § 14.

⁶ Voir également le Comité Consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) 2022 : § 39.

sensibiliser les institutions publiques au fonctionnement des organismes de promotion de l'égalité.

4. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à la nomination rapide du septième membre de la Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination (CPPD), ainsi que de faire en sorte de pourvoir tous les postes prévus et de doter la CPPD d'un budget suffisant lui permettant de s'acquitter de l'ensemble de ses tâches.
5. Dans son cinquième rapport, l'ECRI recommandait également aux autorités de commencer par pourvoir tous les postes vacants au Bureau du médiateur pour assurer des effectifs suffisants au regard de la charge de travail de cette institution⁷. L'ECRI a été informée que le ministère des Finances a accepté en 2017 que soient pourvus 10 postes vacants au Bureau du médiateur. En août 2018, sur les 142 postes prévus dans son tableau des effectifs, seuls 79 avaient été pourvus. Cette proportion montre que malgré l'heureux renforcement des effectifs, les ressources humaines du Bureau continuent de poser de sérieuses difficultés. Dans ses conclusions de 2019, l'ECRI considérait que la recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre⁸. Elle a appris en 2022 par le Bureau du médiateur que la situation ne s'est guère améliorée depuis lors. Par conséquent, l'ECRI encourage vivement les autorités à veiller à ce que le Bureau du médiateur soit pleinement doté des ressources humaines nécessaires, conformément au tableau des effectifs applicable.
6. La CPPD et le Bureau du médiateur⁹ sont confrontés à un problème qui limite particulièrement leur autonomie financière. En effet, les deux institutions doivent obtenir l'autorisation du ministère des Finances pour la moindre dépense qu'elles souhaitent effectuer en puisant dans leurs propres ressources budgétaires. Cette exigence est source de travail inutile et de retards dans le processus de mise en œuvre des activités de la commission et du médiateur, mais peut aussi compromettre leur indépendance globale et devrait de ce fait être modifiée sans tarder.
7. L'ECRI recommande, à titre prioritaire, aux autorités d'accorder à la Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination et au Bureau du médiateur l'autonomie financière leur permettant d'utiliser leur budget sans avoir à demander l'approbation du ministère des Finances.

B. Éducation inclusive

8. Cette partie du rapport traite des politiques d'éducation inclusive dans un but de lutte contre l'exclusion et la marginalisation, et de promotion d'une société respectueuse de la diversité et tolérante (chapitres II et III de la RPG n° 10 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire). Les mesures spécifiques visant à aider les enfants appartenant à des groupes minoritaires sont traitées plus loin dans les parties III et IV du présent rapport.
9. Selon les autorités, les principes des droits humains sous-tendent la loi sur l'enseignement primaire et sont mis en avant dans le modèle et les normes nationales applicables à celui-ci. La Convention relative aux droits de l'enfant et le principe de non-discrimination sont abordés dans le cadre des matières scolaires « vivre en société », « instruction civique » et « compétences pratiques ». Il est prévu de mettre également en place des cours d'éducation civique dans les écoles secondaires professionnelles, ce que l'ECRI encourage.

⁷ ECRI 2019 : 5.

⁸ ECRI 2019 : 5.

⁹ L'ECRI a été informée par les autorités en mai 2023 que quelques modifications à apporter à la Loi sur l'Ombudsman sont en préparation.

10. Les autorités reconnaissent que, malgré les efforts déployés pour éviter autant que possible cette situation, les mesures liées à la covid-19 mises en œuvre dans le secteur de l'éducation (telles que la fermeture des écoles et la dispense de cours en ligne) ont affecté de manière disproportionnée les enfants de groupes déjà socialement marginalisés, en particulier ceux dont les parents ont des revenus extrêmement faibles ou dont les conditions de logement ne se prêtent pas à l'apprentissage à la maison. Bien que cet état de fait touche également des groupes qui n'entrent pas dans le cadre de la mission de l'ECRI, tels que les indigents ou les personnes handicapées, il concerne aussi des groupes relevant de son mandat, par exemple les membres de la communauté rom (voir aussi la partie III ci-dessous). À cet égard, l'ECRI encourage vivement les autorités à faire en sorte de remédier de manière appropriée aux difficultés scolaires qui ont été engendrées ou aggravées par la pandémie, en mettant en place des mesures de soutien supplémentaires pour les enfants appartenant à des groupes en situation de vulnérabilité en cette période post-pandémique. Ce point est essentiel pour éviter que les problèmes causés par l'interruption des services éducatifs aggravent encore les lacunes scolaires et créent une « génération perdue ». La prévention d'un tel phénomène devrait également être considérée comme un élément clé de l'éducation inclusive à l'avenir.
11. Le ministère de l'Éducation et des Sciences assure un suivi des incidents fondés sur la discrimination en milieu scolaire dans le cadre d'une évaluation globale des écoles réalisée tous les trois ans par l'Inspection de l'éducation nationale. En ce qui concerne les mesures préventives, le ministère accorde des subventions d'un montant maximal de 30 000 MKD (environ 500 euros) aux établissements qui mènent des initiatives contribuant au développement et à la promotion du multiculturalisme, de l'intégration interethnique et de la tolérance. Il s'agit d'activités communes organisées à l'intention d'élèves scolarisés dans des classes dont la langue d'enseignement diffère (macédonien ou albanais - voir également la partie III ci-dessous), afin de réduire les préjugés ethniques et d'améliorer la connaissance de la culture d'enfants issus de différents groupes ethniques. Des équipes chargées de l'intégration scolaire sont constituées afin de coordonner et mettre en place ces activités communes. Au cours des années scolaires 2020/2021 et 2021/22, respectivement 94 et 95 subventions de ce type ont été allouées aux différentes écoles primaires et secondaires. L'ECRI note avec satisfaction que « l'intégration multiculturelle » fait partie des indicateurs utilisés dans le cadre de l'évaluation des écoles et considère qu'il s'agit d'une **pratique prometteuse**. Cependant, le programme de subventions décrit ci-dessus ou le travail mené par les équipes chargées de l'intégration scolaire n'ont pas encore été évalués et l'ECRI invite les autorités à le faire.
12. Depuis sa fondation, de nombreux groupes scolaires ont visité le Mémorial de l'Holocauste des Juifs de Macédoine situé à Skopje, et ont ainsi pris davantage conscience de l'importance de la tolérance et de la lutte contre l'antisémitisme, mais aussi contre le racisme en général. En 2021, la Macédoine du Nord est devenue membre de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA), ce dont l'ECRI se félicite. À ce titre, le gouvernement s'était engagé à inscrire les visites du Mémorial de l'Holocauste dans les programmes scolaires, mais cette démarche n'a pas encore abouti à ce jour. L'ECRI encourage les autorités à le faire.
13. L'ECRI a appris que, dans le cadre de l'introduction de nouveaux programmes scolaires, les autorités ont formé ces dernières années quelque 3 200 enseignants des classes de niveaux 1 et 4 du primaire à exercer dans un environnement multiculturel. Trois mille enseignants supplémentaires des classes de niveau 2 et 5 devraient bientôt bénéficier de cette formation et il est prévu que, de manière successive, tous les enseignants qui utiliseront les nouveaux programmes et le concept pour l'enseignement primaire reçoivent la formation appropriée. Les autorités ont également fourni des informations sur 782 enseignants ayant suivi

une formation sur l'éducation interculturelle dans l'enseignement primaire au cours de la période 2019-2022, ce dont l'ECRI se félicite.

14. Le gouvernement a mis en place une commission nationale comprenant des professionnels de l'éducation, chargée d'examiner les manuels scolaires en vue de repérer les éventuels stéréotypes négatifs qui pourraient constituer un obstacle à l'éducation inclusive. Cette commission a, notamment, fait retirer un manuel utilisé pour l'enseignement de la langue macédonienne en cinquième année ainsi qu'un manuel d'éducation civique destiné aux élèves de neuvième année en raison de leur contenu discriminatoire à l'égard de la religion, de l'appartenance ethnique, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. Le Comité consultatif de la Convention-Cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe a également félicité les autorités pour les efforts accomplis en vue de réviser les manuels scolaires, ce qui a permis d'améliorer la représentation des minorités albanaise et turque dans le pays¹⁰. Toutefois, la représentation stéréotypée de certains groupes, dont les Roms, continuerait de poser problème¹¹. La commission a également défini un nouveau concept relatif à la tolérance et à l'inclusion dans les supports pédagogiques. Un projet de loi sur les manuels scolaires a aussi été élaboré, mais comme il devait être harmonisé avec les changements parallèles apportés à la législation sur l'enseignement primaire et secondaire, il n'est actuellement plus à l'ordre du jour. L'ECRI encourage vivement les autorités à finaliser le projet de loi sur les manuels scolaires afin de le soumettre à l'examen devant le parlement.

C. Migrants en situation irrégulière

15. Il n'y a pas d'estimation officielle du nombre de migrants en situation irrégulière dans le pays. Selon de nombreux interlocuteurs rencontrés par l'ECRI, la Macédoine du Nord, qui est un pays de transit sur la « route des Balkans » pour les migrants cherchant à atteindre l'Europe occidentale, compte un nombre important de migrants qui entrent dans le pays sans s'enregistrer d'aucune manière auprès des autorités. Toutefois, leur séjour dans le pays est supposé être généralement très court, à savoir quelques jours seulement dans la plupart des cas.
16. Alors que les autorités ont élaboré des stratégies pour les réfugiés et mis en place des politiques ou des directives concernant le traitement des demandes d'asile ainsi que des demandeurs d'asile déboutés qui doivent être expulsés du territoire, il n'existe aucune politique gouvernementale officielle relative aux migrants en situation irrégulière. Cependant, avec le soutien de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), les autorités gèrent deux centres de transit, à savoir les centres d'accueil et de transit de Vinojug et de Tabanovce, respectivement situés à la frontière sud et à la frontière nord. Ces deux structures proposent un hébergement de courte durée, de la nourriture et des vêtements, l'accès aux soins de santé de base et aux services sociaux, ainsi qu'à une assistance juridique gratuite et à des traducteurs. Au besoin, les deux centres peuvent assurer un soutien psychologique d'urgence. Ces services sont axés sur la protection des catégories vulnérables de migrants telles que les enfants non accompagnés (quelques activités d'éducation non formelle sont organisées), les personnes âgées ou invalides.
17. Pour toute autre question qui pourrait se poser à l'avenir en ce qui concerne les migrants en situation irrégulière dans le pays, l'ECRI encourage les autorités à s'inspirer de sa Recommandation de politique générale (RPG) n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination.

¹⁰ ACFC 2022 : §§ 101 et 105.

¹¹ ACFC 2022 : § 105.

D. Égalité des personnes LGBTI¹²

18. L'ECRI note qu'il n'existe pas de données officielles sur la population LGBTI de Macédoine du Nord. Selon elle, la définition et la mise en œuvre de politiques de lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI ne sauraient reposer sur une base solide, sans une collecte de ces données sur l'égalité, effectuée dans le respect des garanties appropriées.
19. Dans son cinquième rapport, l'ECRI recommandait en priorité aux autorités de réaliser une étude indépendante et exhaustive de toutes les formes de discrimination à l'égard des personnes LGBT, en collaboration avec la communauté LGBT¹³. Cette étude était également censée ouvrir la voie à l'élaboration et à l'adoption d'un plan d'action visant à mettre fin à ces formes de discrimination. En 2019, les autorités ont informé l'ECRI que le ministère du Travail et de la Politique sociale, l'entité gouvernementale chargée des politiques d'égalité des chances et de non-discrimination, coopérait avec la communauté LGBT. Cependant, elles n'ont pas fait procéder, à ce moment-là ou depuis lors, à l'étude exhaustive et indépendante de toutes les formes de discrimination à l'égard des personnes LGBT que l'ECRI avait recommandée. Dans ses conclusions de 2019, l'ECRI considérait donc que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre¹⁴.
20. Dans le cadre de sa visite, l'ECRI a appris que le ministère du Travail et de la Politique sociale avait mis en place en 2019 un groupe de travail comprenant des représentants d'organisations de la société civile concernées, afin d'élaborer un plan d'action en faveur des personnes LGBTI. Un projet de plan d'action aurait été établi en 2020. Malheureusement, le ministère a soudainement abandonné le processus (et mis fin au groupe de travail) en raison d'un changement politique intervenu au sein du gouvernement, lequel a préféré intégrer les questions relatives aux personnes LGBTI dans une stratégie nationale globale de lutte contre les discriminations. Cette décision semble avoir ébranlé la confiance des ONG impliquées dans le processus à l'égard du ministère susmentionné. Par ailleurs, l'ECRI note le scepticisme de beaucoup de ses interlocuteurs qui estiment que l'intégration de la question de la discrimination visant les personnes LGBTI dans une stratégie bien plus vaste pourrait, à ce stade, ne pas refléter de manière adéquate l'ampleur des problèmes rencontrés par ce groupe de personnes. En outre, il n'y a à ce jour pas de groupe de travail LGBTI permanent en place avec les ONG de défense des personnes LGBTI et le gouvernement¹⁵.
21. L'enregistrement de partenariats entre personnes de même sexe n'est toujours pas possible en Macédoine du Nord. Comme l'expliquait dans son cinquième rapport, l'ECRI estime que l'absence de reconnaissance des partenariats entre personnes de même sexe pouvait se traduire par diverses formes de discrimination dans le domaine des droits sociaux¹⁶. Elle recommandait ainsi aux

¹² Concernant la terminologie, voir les définitions figurant dans le [glossaire de l'ECRI](#).

¹³ Dans son cinquième cycle de monitoring, l'ECRI n'avait pas encore examiné la situation des personnes intersexes. Ce thème a été ajouté dans le cadre du sixième cycle.

¹⁴ ECRI 2019 : 5.

¹⁵ Les interlocuteurs de la société civile ont fait part de l'existence d'un groupe parlementaire interpartis chargé des questions relatives aux personnes LGBTI, qu'ils ont qualifié d'utile et constructif. En outre, l'ECRI a été informée par les autorités que, sur la base de la Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination 2022-2026 et du Plan d'action 2022-2024, un Organe national de coordination (ONC) a été mis en place par le gouvernement pour surveiller l'application du principe de non-discrimination et la mise en œuvre des lois, règlements et documents stratégiques dans ce domaine. En plus des représentants des institutions de l'État, des représentants des associations de la société civile sont également inclus dans la composition de cet organe de coordination (Décision du gouvernement sur la formation de l'ONC : Journal officiel 218 du 10 octobre 2022). Lors de la première session constitutive de l'ONC, entre autres, la préparation de l'objectif stratégique de l'annexe a été discutée, qui devrait faire référence aux personnes LGBTI et faire partie intégrante de la stratégie nationale existante pour l'égalité et la non-discrimination 2022-2026. L'ECRI a également noté que des instructions à l'intention des autorités de l'Etat pour la promotion et le progrès de l'égalité et la prévention de la discrimination et un manuel étaient en cours d'élaboration.

¹⁶ ECRI 2016 : § 92.

autorités de mettre en place un cadre juridique permettant aux couples de même sexe de faire reconnaître et protéger leur relation afin de régler les problèmes d'ordre pratique liés à leur quotidien¹⁷. Cependant, aucun cadre juridique de ce type n'a pour l'heure été établi. De surcroît, les autorités n'ont pas réexaminé la législation en vigueur en vue d'identifier les lacunes et d'évaluer dans quelle mesure les couples homosexuels rencontrent des problèmes dans leur vie quotidienne (droit de la famille, droit des biens et droit des contrats, règles de succession, questions liées à la santé).

22. L'ECRI recommande aux autorités : i) de faire réaliser, en collaboration avec les communautés LGBTI, une étude indépendante et exhaustive de toutes les formes de discrimination à l'égard des personnes LGBTI, qui comprenne un examen approfondi de la législation existante à la lumière, notamment, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière ; ii) de mettre en place un cadre juridique permettant aux couples de personnes de même sexe de faire reconnaître et protéger leur relation afin de régler les problèmes d'ordre pratique liés à leur quotidien ; iii) de créer un groupe de travail permanent faisant office de plateforme de dialogue entre les ministères concernés et les communautés LGBTI ; et iv) d'élaborer et de faire adopter un plan d'action national spécifique en faveur de l'égalité des personnes LGBTI, en étroite consultation avec les organisations de la société civile concernées. Il conviendrait de faire appel au soutien du Conseil de l'Europe si besoin est.

23. L'ONG « Network for Protection against Discrimination » pointe du doigt ce qu'elle qualifie d'incapacité du gouvernement à soutenir les plus marginalisés pendant la pandémie de covid-19, y compris de nombreuses personnes LGBTI¹⁸. De son côté, ILGA-Europe fait état des difficultés d'accès à divers services rencontrées par les personnes LGBTI en raison de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leurs caractéristiques sexuelles, ajoutant que cette situation a été exacerbée par la pandémie. Beaucoup d'entre elles ont dû retourner vivre dans un environnement familial où elles n'étaient pas en sécurité et/ou ont été exposées à un risque accru de sans-abrisme pendant la pandémie¹⁹. Dans ce contexte, l'ECRI note avec satisfaction que le ministère du Travail et de la Politique sociale a accordé une subvention de l'ordre de 6 000 euros à l'ONG de défense des personnes LGBTI « Subversive Front » en soutien de sa permanence téléphonique nationale dédiée qui, en 2021, a apporté son aide à plus de 130 appelants. La coopération avec le ministère s'est également traduite par l'ouverture, en mars 2021, du « Skopje Queer Center », qui fournit gratuitement des conseils et un accompagnement social aux personnes LGBTI. Au cours de sa première année d'existence, le centre a assuré 287 séances de psychothérapie. L'ECRI encourage les autorités à poursuivre leur soutien, notamment pendant la période post-pandémique.

24. L'ECRI constate également certaines avancées au niveau législatif, avec l'intégration de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans la liste des motifs protégés par la loi anti-discrimination et dans les dispositions pertinentes du Code pénal relatives à la lutte contre les infractions motivées par la haine.

25. En ce qui concerne la conversion sexuelle et la reconnaissance du genre, dans l'arrêt qu'elle a rendu en 2019 dans l'affaire *X c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, la Cour européenne des droits de l'homme avait conclu que le cadre juridique en vigueur dans le pays ne prévoyait pas de procédures rapides, transparentes et accessibles en matière de reconnaissance du genre²⁰. Les

¹⁷ ECRI 2016 : § 94.

¹⁸ Cité dans : ILGA Europe (2022), Annual review 2021, 3.

¹⁹ ILGA Europe (2022), Annual review 2021, 2.

²⁰ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *X c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requête n° 29683/16), arrêt du 17 janvier 2019 : § 70.

autorités ont fait savoir à l'ECRI qu'en 2019, le ministère de la Justice a mis en place un groupe de travail chargé de donner suite à l'arrêt de la Cour. En avril 2021, le gouvernement a proposé des modifications à apporter à la loi sur les données à caractère personnel afin de remédier, entre autres, aux lacunes mises en évidence par la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, en mars 2022, les autorités ont retiré les amendements à l'étude devant le parlement en vue de les remanier. En mai 2022, le ministère de la Justice a chargé le groupe de travail susmentionné de rédiger une nouvelle loi sur le registre d'état civil, dans le but, là encore, de réglementer la procédure de reconnaissance juridique du genre conformément à l'arrêt de la Cour. Les autorités ont indiqué à l'ECRI que les ONG concernées étaient associées à ce processus. Selon les informations qu'elles ont communiquées, la nouvelle loi n'exigera pas la production d'un certificat médical pour modifier le marqueur de genre/sexe dans les fichiers du registre d'état civil, et toutes les personnes non mariées²¹ âgées de plus de 18 ans pourront demander ce changement sur présentation d'une simple déclaration certifiée par un notaire. Le nouveau projet de loi sur le registre d'état civil devrait être soumis au parlement à la mi-2023 pour délibération et approbation.

26. L'ECRI recommande aux autorités de réglementer de manière claire les conditions et les procédures liées à la reconnaissance juridique du genre, en se conformant pleinement à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
27. D'après les informations dont dispose l'ECRI, un hôpital de Skopje (le seul de Macédoine du Nord à pratiquer cette intervention) effectuée, avec le consentement des parents, des opérations de « normalisation du sexe » sur des enfants intersexes, dès lors qu'il est établi que l'acte est nécessaire d'un point de vue médical. L'ECRI encourage vivement les autorités à prendre des mesures, y compris au niveau législatif, pour veiller à ce que seules les opérations médicalement nécessaires soient pratiquées sur les enfants intersexes²².

²¹ La Constitution de la République de Macédoine du Nord définit le mariage comme l'union d'une femme et d'un homme.

²² Voir par exemple, le document thématique publié en 2015 par le Commissaire aux droits de l'homme (d'alors) du Conseil de l'Europe intitulé « Droits de l'homme et personnes intersexes » et la Résolution 2191 adoptée en 2017 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE

A. Discours de haine²³

28. La plupart des cas de discours de haine en Macédoine du Nord sont liés aux relations interethniques entre les Macédoniens et les Albanais²⁴. D'autres groupes ethniques²⁵, comme les Roms ou les Bulgares, sont également victimes de propos haineux, au même titre que les personnes LGBTI qui constituent un autre groupe fréquemment visé, notamment en ligne et dans les médias sociaux.
29. Les interlocuteurs de l'ECRI sont convenus que la plupart des discours de haine entre Macédoniens et Albanais sont tenus dans le cadre des interactions quotidiennes entre membres des deux groupes ethniques : par exemple, entre écoliers dans les transports publics (voir la ségrégation de fait largement répandue des écoliers des deux communautés dans la partie I.B ci-dessus). La plupart de ces incidents ne sont apparemment pas portés à l'attention des autorités. Il convient toutefois de noter un fait positif : les tensions interethniques persistantes entre ces deux communautés, par ailleurs fortement caractérisées par l'appartenance religieuse de leurs membres (la majorité des Macédoniens sont chrétiens orthodoxes, tandis que la plupart des Albanais de souche sont musulmans²⁶), n'ont pas donné lieu à des manifestations importantes de haine et d'intolérance religieuses, ni à des discours de haine visant les chrétiens et les musulmans.
30. D'après les membres de la communauté rom rencontrés par l'ECRI, les discours de haine contre les Roms sont malheureusement encore fréquents dans la vie publique quotidienne mais font rarement l'objet d'un signalement. Ils sont par ailleurs très répandus sur internet et dans les médias sociaux.
31. Les Bulgares sont aussi fréquemment victimes de discours de haine en Macédoine du Nord, selon les interlocuteurs d'origine bulgare rencontrés par l'ECRI. L'un des stéréotypes courants les concernant consiste à qualifier tous les Bulgares de « fascistes ». Une autre injure fréquente vise les femmes bulgares, présentées comme de « vulgaires prostituées ». Ce deuxième exemple, qui illustre une discrimination intersectionnelle, à savoir des propos haineux prenant pour cible un groupe de personnes en raison de son origine ethnique et de son genre, était également visible sur les panneaux brandis par certains spectateurs lors du match de football opposant les équipes nationales de Macédoine du Nord et de Bulgarie, le 26 septembre 2022 à Skopje. En outre, l'ECRI a entendu dire que l'autre qualificatif était parfois employé sur Channel 5, une chaîne de télévision publique.
32. Les discours antisémites ne sont généralement pas courants en Macédoine du Nord. Toutefois, trois incidents distincts suscitent des inquiétudes. Tout d'abord, en 2020, à la suite d'une controverse politique liée à des commentaires concernant le changement de dénomination du pays opéré à l'issue d'un compromis avec la Grèce voisine (adoptant officiellement le nom de « République de Macédoine du Nord » au lieu de « République de Macédoine »), la ministre du Travail de l'époque, Rashela Mizrahi, a fait l'objet de propos haineux et de menaces antisémites sur les médias sociaux, notamment de la part de commentateurs et de militants politiques²⁷.
33. Deuxièmement, des membres de la communauté juive ont fait savoir à l'ECRI que, le 16 mai 2021, sur fond d'un nouveau regain de violence dans le conflit israélo-

²³ Voir les définitions du discours de haine et des crimes de haine dans le [Glossaire de l'ECRI](#).

²⁴ Environ 58 % et 24 % de la population respectivement - pour plus de détails concernant le dernier recensement de 2021, voir la note de bas de page 54 ci-dessous.

²⁵ Voir la note de bas de page 54.

²⁶ Voir également la note de bas de page 54 sur les données du recensement.

²⁷ Congrès juif européen, « Hit by antisemitism, North Macedonia's first Jewish lawmaker broke taboos », 1^{er} juin 2021.

palestinien, une manifestation anti-israélienne n'a pas suivi le trajet initialement prévu sur la place centrale de Skopje et s'est rendue devant le Mémorial de l'Holocauste des Juifs de Macédoine²⁸ en brandissant des slogans hostiles aux Israéliens. La police a dû intervenir pour protéger le site. L'ECRI a maintes fois souligné, notamment dans sa Recommandation de politique générale n°9 révisée sur la prévention et la lutte contre l'antisémitisme²⁹, que l'idée selon laquelle les Juifs seraient collectivement responsables des actions de l'État d'Israël constitue une forme d'antisémitisme. Dans le cas présent, la profanation de la mémoire des 7 144 Juifs macédoniens assassinés au cours de l'Holocauste à laquelle la manifestation susmentionnée a contribué a encore aggravé la situation.

34. Troisièmement, des représentants de la communauté juive ont également informé l'ECRI qu'en février 2022, un imam avait tenu des propos hostiles aux Juifs et à Israël, lors de son prêche dans une mosquée de Skopje³⁰. La communauté juive a porté les faits à l'attention du chef de la communauté islamique de Macédoine du Nord et a reçu en retour des excuses ainsi que l'assurance que l'imam en question ne serait plus autorisé à diriger des cérémonies religieuses dans la mosquée. Dans ce contexte, l'ECRI encourage vivement les autorités à continuer de soutenir la coopération et le dialogue interreligieux, et en particulier - mais pas seulement - à favoriser et promouvoir la condamnation rapide des discours de haine et la formulation de réponses appropriées.
35. Les propos haineux visant des personnes LGBTI sont particulièrement fréquents en amont, pendant et au lendemain des marches des fiertés. En 2020, le Comité Helsinki macédonien a enregistré 216 cas de discours de haine anti-LGBTI (42 % de tous les incidents enregistrés en la matière cette année-là). Leur nombre a particulièrement augmenté après l'intervention à la radio et à la télévision nationales de militants LGBTI venus parler de la marche des fiertés de Skopje³¹. Alors que les marches organisées ces dernières années (à savoir en 2019 et 2022, les éditions de 2020 et 2021 ayant été annulées en raison de la pandémie de covid-19) se sont déroulées sans encombre, les discours de haine qu'elles suscitent sont désormais proférés pour l'essentiel sur les médias sociaux et non plus dans les médias traditionnels. Les groupes de défense des personnes LGBTI se sont félicités de la présence du Président du pays et d'autres responsables politiques de haut niveau à ces événements. Toutefois, certains ont critiqué le caractère ponctuel de ce soutien public, alors qu'en parallèle, une profonde animosité envers les personnes homosexuelles et transgenres persiste au sein d'une grande partie de la population. Dans ce contexte, les acteurs de la société civile rencontrés par l'ECRI ont également évoqué les nombreux responsables politiques qui, selon eux, cherchent à exploiter ce ressentiment pendant les campagnes électorales afin de gagner des voix.

²⁸ <http://www.holocaustfund.org.mk/>

²⁹ ECRI 2021 : II, § 11 et annexe I, § 7. Voir aussi à cet égard, la définition opérationnelle de l'antisémitisme adoptée par l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA).

³⁰ À ce sujet, voir aussi : BIRN, « Islamist extremists in North Macedonia keep up online propaganda », 28 décembre 2022.

³¹ ILGA Europe, « Annual review of the human rights situation of lesbian, gay, bisexual, trans, and intersex people in North Macedonia covering the period of January to December 2021 », 2022 : 1.

36. En ce qui concerne les réponses au discours de haine, en 2019, le ministère de l'Intérieur a mis en place, en collaboration avec d'autres instances gouvernementales et des organisations de la société civile, le Réseau contre le discours de haine, qui se réunit depuis septembre 2022 sous les auspices du Bureau de l'OSCE à Skopje. La coopération entre les autorités et les ONG s'est renforcée et a pris un caractère plus formel dans le cadre de ce réseau.³² À titre d'exemple, le Comité Helsinki macédonien et le ministère de l'Intérieur ont organisé conjointement une formation sur le problème grandissant des propos haineux tenus en ligne, à l'intention du personnel du service de cybercriminalité de ce ministère. Le réseau est également en train de constituer une équipe spéciale chargée de la lutte contre le discours de haine en ligne. L'ECRI encourage vivement les autorités à soutenir et à mener à bien ce processus.
37. Par ailleurs, l'Agence des services de médias audiovisuels (ci-après « l'Agence »), l'autorité nationale de régulation de la radio et de la télévision, est habilitée à recevoir des plaintes relatives à des discours de haine dans les médias audiovisuels et à agir d'office. L'Agence a constaté un glissement important des propos haineux des médias traditionnels vers internet, sur lequel elle n'a aucun pouvoir de régulation. Elle a toutefois entrepris des actions de prévention et a notamment mis en place le réseau d'éducation aux médias, en collaboration avec le Conseil d'éthique des médias, qui est l'organe d'autorégulation de ce secteur. Le réseau mène également des activités en milieu scolaire, en concertation avec le ministère de l'Éducation et des Sciences, afin de sensibiliser les élèves aux préjugés et aux stéréotypes et de leur apprendre à les reconnaître. Il semble que cette initiative puisse être considérée comme une **pratique prometteuse**. L'Agence a également établi un règlement, fondé sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui est qualifié de **bonne pratique** par certains professionnels des médias et certaines ONG.

B. Violence motivée par la haine

38. La Macédoine du Nord transmet régulièrement au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE des données relatives aux infractions motivées par la haine. Selon ces statistiques, la police a enregistré 33 incidents de ce type en 2018, 23 en 2019, 29 en 2020 et 22 en 2021³³. Il n'existe cependant aucun système de collecte de données intégré et complet concernant le nombre d'inculpations et de condamnations prononcées pour des crimes motivés par des préjugés³⁴.
39. Toutefois, l'ECRI a appris que des organisations de la société civile tiennent un compte non officiel des incidents faisant état de quelque 800 agressions ou attaques plus ou moins graves motivées par la haine, commises ces dernières années. Selon les estimations, 70 % de ces incidents opposent des jeunes macédoniens et albanais de souche, sont de moindre gravité et ne font souvent pas l'objet d'un signalement officiel. Les représentants de la société civile mettaient en avant le risque spécifique pour la cohésion sociale et la tolérance interethnique dans le pays à l'avenir, si l'on ne réagit pas de manière appropriée à ces interactions violentes. Or ils soutiennent que les autorités voient généralement ces événements comme de simples actes d'hooliganisme de la part de jeunes, plutôt que l'expression de tensions interethniques et de violences motivées par la haine.

³² Fin 2022, un protocole de coopération entre toutes les institutions faisant partie du réseau a été rédigé et a été accueilli positivement par le ministère de l'Intérieur. L'ECRI a également été informée par les autorités que dans le cadre des activités pour « Renforcer la lutte contre le discours de haine et renforcer l'esprit d'interculturalisme dans l'espace médiatique », plusieurs débats publics et ateliers ont été organisés, et la publication « Lien social et implication dans face au discours de haine » a été préparé, avec des conclusions et des lignes directrices pour promouvoir la cohésion sociale face au discours de haine. En outre, l'Agence pour la jeunesse et les sports, en coopération avec la mission de l'OSCE à Skopje, a mené une campagne pour informer le grand public sur les conséquences du discours de haine et promouvoir la non-violence et la tolérance, en particulier parmi les jeunes.

³³ BIDDH-OSCE : <https://hatecrime.osce.org/north-macedonia>.

³⁴ Voir également : ACFC 2022 : § 63.

Selon certains interlocuteurs de l'ECRI issus de la société civile, la police s'abstient d'intervenir par crainte aussi que l'arrestation de Macédoniens de souche ou d'Albanais de souche dans ce contexte conflictuel ne fasse que jeter de l'huile sur le feu. Pourtant, pareille attitude de « laisser-faire » peut être lourde de conséquences à long terme si elle venait à perdurer, car elle risque d'attiser et de cristalliser les ressentiments déjà existants et partant, d'habituer la prochaine génération à vivre dans un climat de haine permanente et de violence modérée qui, au fil du temps, peut devenir de plus en plus difficile à maîtriser et davantage susceptible d'échapper à tout contrôle. Par conséquent, l'ECRI considère qu'il est important d'accorder à ce problème toute l'attention requise.

40. L'ECRI recommande aux autorités compétentes de prendre au sérieux les actes de violence motivée par la haine qui opposent les Macédoniens de souche et les Albanais de souche et d'y répondre de manière appropriée, notamment en menant des enquêtes efficaces sur ces incidents et en demandant à leurs auteurs de rendre des comptes.
41. Les actes de violence anti-bulgares sont devenus très préoccupants ces derniers temps. Le 4 juin 2022, le centre culturel bulgare « Ivan Mihajlov » à Bitola a été la cible d'un incendie criminel³⁵ qui faisait suite à un certain nombre de menaces proférées à son égard. La police locale a semble-t-il réagi de manière très professionnelle à cet incident. Le Président et le gouvernement ont condamné les faits qui se sont produits en marge de la visite à Skopje du ministre bulgare des affaires étrangères³⁶. L'auteur a été reconnu coupable de l'infraction et a écopé d'une condamnation avec sursis. Cependant, le fait que la municipalité de Bitola ait ensuite invité cette personne (qui est un chanteur) à se produire lors d'une fête locale est profondément troublant. Par ailleurs, l'ouverture en octobre 2022 du centre culturel bulgare « Tsar Boris III » à Ohrid a dû se faire sous protection policière en raison de la tenue de manifestations³⁷. Le mois suivant, cet établissement a fait l'objet de deux attaques consécutives en deux jours, sachant que dans le second cas, des coups de feu ont été tirés sur le bâtiment alors que des personnes se trouvaient à l'intérieur. L'ECRI note avec satisfaction que le Président et le ministre des Affaires étrangères ont condamné ces violences³⁸. Néanmoins, certains interlocuteurs de l'ECRI jugent la peine prononcée pour l'attaque de Bitola (une condamnation avec sursis) trop clémente pour avoir un effet dissuasif efficace et prévenir de tels incidents à l'avenir³⁹.
42. Une autre attaque anti-bulgare a eu lieu le 19 janvier 2023, au cours de laquelle le secrétaire du centre culturel bulgare « Tsar Boris III » d'Ohrid a été roué de coups et gravement blessé par trois personnes non identifiées, la victime ayant dû être hospitalisée d'urgence⁴⁰. Dans ces circonstances, l'ECRI ne peut que constater l'émergence d'une tendance qui suscite de vives préoccupations et requiert des autorités une action prompte et efficace, non seulement en condamnant le recours au discours de haine et à la violence et en traduisant en justice les auteurs de crimes de haine, mais aussi en systématiquement et régulièrement contrant le discours public anti-bulgare, afin d'enrayer et d'inverser cette évolution inquiétante. L'ECRI a conscience de la controverse publique soulevée par l'utilisation du pseudonyme du personnage historique Ivan Mihajlov et de son idéologie politique,

³⁵ Euractiv, « Sofia condemns burning of Bulgarian cultural centre in North Macedonia », 6 juin 2022.

³⁶ BNE Intellinews, « Controversial Bulgarian cultural centre in North Macedonia set on fire », 5 juin 2022. Dans ce contexte, l'ECRI note également avec regret une attaque le 16 mars 2023 contre les nouveaux locaux du Centre culturel et d'information de la République de Bulgarie à Skopje, qui a causé des dégâts matériels." (Voir, par exemple : EuroActiv, Bulgaria reacts to attack on its cultural centre in Skopje, 17 mars 2023, disponible sur <https://www.euractiv.com/section/politics/news/bulgaria-reacts-to-attack-on-its-cultural-centre-in-skopje/>).

³⁷ Balkan Insight, « Club named after Bulgarian King stirs anger in North Macedonia », 7 octobre 2022.

³⁸ Balkan Insight, « Attacks on Bulgarian Club further complicate Skopje-Sofia relations », 25 novembre 2022.

³⁹ Voir aussi : Balkan Insight, 25 novembre 2022.

⁴⁰ Euractiv, « Sofia denounces 'hate crime' against Bulgarian cultural official in North Macedonia », 20 janvier 2023.

associés au point de vue selon lequel les Macédoniens sont en fait de souche bulgare. Le nom donné au club culturel bulgare d'Ohrid en l'honneur du tsar Boris III est également controversé et provocateur, compte tenu en particulier du rôle joué par les Bulgares dans l'occupation du pays pendant la seconde guerre mondiale. Dans ce contexte, les autorités ont récemment pris des initiatives visant à dissoudre quelques organisations bulgares en modifiant la loi sur les associations et les fondations afin d'annuler l'enregistrement légal de ces organisations⁴¹.

43. À ce titre, et eu égard aux récentes modifications apportées à la loi sur les associations et les fondations, l'ECRI est d'avis que des garanties appropriées doivent être mises en place afin d'éviter toute instrumentalisation politique de cette loi pour museler des organisations ou étouffer des points de vue indésirables qui n'incitent, ne promeuvent, ne propagent ni ne justifient la violence, la haine ou la discrimination. A cet égard, à la lumière de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme visée au paragraphe suivant, l'ECRI note avec préoccupation qu'en mars 2023, le Registre central de Macédoine du Nord a rejeté la demande du Club culturel bulgare "Tsar Boris III" à Ohrid de conserver son nom et qu'à la suite d'une décision du ministre de la Justice et d'un avis négatif de la Commission sur l'usage des noms, l'enregistrement du Centre culturel bulgare "Ivan Mihajlov" à Bitola a été supprimé⁴².
44. Dans ce contexte, l'ECRI rappelle aux autorités l'arrêt rendu le 15 janvier 2009 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Association de citoyens « Radko » et Paunkovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*. La Cour a conclu que « la création et l'enregistrement de l'association sous le nom de 'Radko', à savoir le pseudonyme d'Ivan Mihajlov, ont provoqué certaines tensions eu égard à la sensibilité particulière de la population à l'idéologie de ce personnage, généralement perçue par le peuple macédonien comme non seulement offensante et destructrice, mais aussi comme la négation de leur droit de revendiquer leur identité (ethnique) nationale »⁴³. Toutefois, elle a considéré que « le fait de donner à l'association le nom d'un individu perçu négativement par la majorité de la population ne saurait passer pour répréhensible ni constituer en soi un danger présent et imminent pour l'ordre public »⁴⁴. La Cour a donc estimé que la dissolution de l'association « Radko » emportait violation de l'article 11 (liberté d'association) de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a également souligné que « des mesures radicales de nature préventive visant à supprimer la liberté de réunion et d'expression en dehors des cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques – aussi choquants et

⁴¹ Le 2 novembre 2022, le Parlement de Macédoine du Nord a adopté les amendements à la loi sur les associations et les fondations qui, entre autres, ajoutent à l'article 8 un nouveau paragraphe 4 libellé comme suit : « Les noms qui, à quelque titre que ce soit dans le passé, ont été associés [à] et sont la cause d'intolérance raciale, religieuse, nationale, ethnique et autre, de haine, de génocide, d'extrémisme, en propageant ou en soutenant le fascisme, le nazisme, le national-socialisme et le Troisième Reich sont interdits d'utilisation ». (Voir également : Smart Balkans, « The MPs in N. Macedonia adopted new amendments to the Law on Associations and Foundations », 9 novembre 2022). Le libellé et l'application de cette nouvelle disposition soulève plusieurs questions. Premièrement, des questions ont été portées à l'attention de l'ECRI sur le point de savoir si l'article 8, paragraphe 4, de la loi, telle qu'amendée, pouvait s'appliquer rétroactivement aux organisations déjà enregistrées. Deuxièmement, le centre culturel bulgare « Ivan Mihajlov » de Bitola, par exemple, ne considère pas que son nom entre dans cette catégorie dans le champ d'application de la loi et insiste sur le fait qu'il ne vise à provoquer aucun des motifs énumérés. Troisièmement, la loi telle qu'amendée prévoit à l'article 8, paragraphe 5, la création, par le ministre de la Justice, d'une commission composée de représentants du ministère de la Culture, du ministère de la Justice, de l'Institut d'histoire nationale et de l'Académie macédonienne des sciences et des arts. Cependant, étant donné la forte influence du pouvoir exécutif sur cette commission et sa composition, on peut se demander si un tel organe peut être considéré comme indépendant.

⁴² Voir par exemple : Media Information Agency - mia.mk, "Central Registry deletes Bulgarian culture center Ivan Mihajlov-Bitola", 22 mars 2023, disponible à l'adresse : <https://mia.mk/en/story/central-registry-deletes-bulgarian-culture-center-ivan-mihajlovbitola>. – Les autorités ont informé l'ECRI que quelques autres associations culturelles bulgares, qui n'ont pas de noms controversés ou provocateurs, peuvent continuer à fonctionner et que, par conséquent, selon l'avis des autorités, les mesures prises à l'encontre des quelques associations spécifiques mentionnées ci-dessus ne doivent en aucun cas être considérées comme anti-bulgares.

⁴³ Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 74651/01, arrêt rendu en 2009 : § 74.

⁴⁴ Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 74651/01, arrêt rendu en 2009 : § 75.

inacceptables que peuvent sembler certains points de vue ou termes utilisés aux yeux des autorités, [...] desservent la démocratie, voire, souvent, la mettent en péril. L'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de résoudre par le dialogue et sans recours à la violence les problèmes, et cela même quand ils dérangent »⁴⁵. De l'avis de l'ECRI, ces considérations s'appliquent également aux relations interethniques et aux débats sur l'identité ethnique⁴⁶.

45. Au même titre que la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁷, l'ECRI souligne qu'elle ne prend pas position sur le contenu de la question de l'identité ethnique macédonienne. Elle note également qu'en novembre 2022, le ministre des Affaires étrangères de la Macédoine du Nord a proposé de soumettre la loi modifiée sur les associations et les fondations à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe pour qu'elle formule un avis d'expert⁴⁸. L'ECRI considère qu'il s'agit d'une excellente proposition.

46. L'ECRI recommande aux autorités de continuer de prendre fermement et publiquement position, en condamnant toutes les formes de violence à l'encontre des personnes qui s'identifient en tant que Bulgares de souche ou envers les organisations qui les représentent, et de veiller à ce que les pouvoirs locaux fassent de même. De plus, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les autorités devraient s'abstenir d'annuler l'enregistrement ou de dissoudre des associations de personnes qui se définissent comme bulgares en Macédoine du Nord, dès lors qu'elles n'incitent pas à, ne promeuvent pas, ne propagent pas ou ne justifient pas la violence, la haine ou la discrimination. Au besoin, il convient de solliciter un avis d'expert du Conseil de l'Europe sur la loi révisée sur les associations et les fondations et de revoir les dispositions pertinentes en conséquence.

47. En ce qui concerne la violence motivée par la haine à l'encontre des membres de la communauté rom, l'ECRI note les altercations qui ont eu lieu entre des Roms locaux et des Macédoniens de souche en avril 2021. Les faits se sont produits dans le cadre du projet Kochani, une activité de rénovation du campement rom de Kochani financée par l'UE à hauteur de 4 millions d'euros, durant laquelle un enfant rom a été battu par plusieurs personnes qui ont ensuite fait l'objet de poursuites pénales⁴⁹. Le garçon d'une dizaine d'années aurait été surpris par un habitant local d'origine macédonienne alors qu'il tentait de lui voler son bois de chauffage. Cet incident violent s'inscrit dans le contexte plus large du ressentiment éprouvé par les Macédoniens de souche locaux à l'égard du financement des travaux de rénovation et de construction de logements destinés aux Roms dans le quartier (voir également la partie III ci-dessous).

48. Malgré la gravité des faits décrits au paragraphe précédent, l'ECRI n'entend pas présenter cet incident comme un phénomène largement répandu. Plusieurs interlocuteurs lui ont fait savoir au cours de sa visite que si les sentiments d'hostilité et les discours de haine à l'égard des Roms sont courants, ces derniers font rarement l'objet de violences effectives dans la vie quotidienne publique. Il convient toutefois de noter que les incidents qui ont lieu sont rarement signalés à la police, principalement en raison d'un manque de confiance. Cette situation est

⁴⁵ Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 74651/01, arrêt rendu en 2009 : § 76.

⁴⁶ Certes, la question de la liberté d'association des minorités ethniques/nationales historiques relève également du mandat du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe. Toutefois, l'ECRI considère qu'il est nécessaire de soulever cette question dans le présent rapport car elle est, en l'occurrence, étroitement liée au discours de haine et à la violence à l'encontre des Bulgares.

⁴⁷ Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 74651/01, arrêt rendu en 2009 : § 76.

⁴⁸ Slobodenpechat.mk, « Osmani will propose that the Law on Associations be sent to the Venice Commission », 8 novembre 2022.

⁴⁹ Slobodenpechat.mk, « Association of Roma Lawyers welcomes the measures taken by the Ministry of Interior regarding the beaten child in Kocani », 14 avril 2021.

également liée à un autre problème observé à plusieurs reprises au cours des dernières années, à savoir le traitement réservé aux Roms par certains membres des forces de l'ordre. Il y a lieu de se reporter à cet égard à la partie IV.B. du présent rapport.

49. La violence anti-LGBTI reste un problème et touche aussi bien les individus que les centres et groupes de soutien des personnes LGBTI. Le centre LGBTI de Skopje, la capitale du pays, a fait l'objet de six attaques depuis 2013, souvent dans le cadre des marches des fiertés. Pour des raisons de sécurité, il a fallu procéder à son transfert de la vieille ville vers un nouveau site. Les organisateurs ont fait savoir à l'ECRI qu'aucune de ces attaques n'avait donné lieu à des poursuites judiciaires, ce qui, selon eux, crée un climat d'impunité pour les violences anti-LGBTI commises dans le pays. Par ailleurs, ILGA-Europe a signalé que le bureau de l'ONG locale « LGBT United Tetovo » a été vandalisé le 19 novembre 2021⁵⁰. Plusieurs organisations de la société civile rencontrées par l'ECRI ont également mis en avant la multiplication ces dix dernières années des discours de haine homophobes et transphobes (voir la partie II.A ci-dessus), parfois alimentés par certains acteurs politiques, qui sous-tendraient ces infractions motivées par la haine.
50. L'ONG « Coalition Margins » a recensé quelques crimes haineux impliquant des violences à l'encontre de personnes LGBTI survenues en 2021 ; deux d'entre elles ont fait l'objet d'un signalement à la police. Dans le premier cas, alors qu'il rentrait chez lui après la marche des fiertés, un participant a été agressé en raison de son orientation sexuelle. L'affaire a été portée à l'attention de la police et la haine ayant motivée l'acte a été reconnue, mais rien ne permet de savoir si des poursuites ont été engagées par la suite. L'autre cas cité concerne un couple venu signaler avoir été agressé dans un parc de la ville. La police aurait cependant refusé d'enregistrer sa plainte et inscrit dans le rapport que les victimes étaient « deux amies », et non un couple⁵¹.
51. L'absence de suites et conséquences judiciaires pour les agressions commises à l'encontre de personnes LGBTI se traduit également par un sous-signalement de ces violences de la part des victimes et renforce le sentiment d'insécurité des personnes concernées. L'incapacité ou la mauvaise volonté des policiers à enregistrer fidèlement les incidents, ainsi que leurs préjugés anti-LGBTI, ne font qu'exacerber le problème. Plusieurs ONG de défense des personnes LGBTI ont participé à une réunion, organisée en 2019 avec l'administration de la police et des membres du personnel du ministère de l'Intérieur en vue d'examiner les moyens de remédier à cette situation, notamment la création de postes d'agents de liaison spécifiques au sein de la police faisant office de correspondants pour les communautés vulnérables, afin de faciliter le signalement des infractions motivées par la haine. Malgré les expériences positives dont ont fait état les policiers agents de liaison d'un autre État membre du Conseil de l'Europe, invités à partager leurs bonnes pratiques avec leurs collègues de Macédoine du Nord, cette proposition n'a pas été suivie d'effet. De plus, au cours de la visite, des représentants d'organisations de la société civile ont souligné qu'en général, les policiers ne disposent pas de consignes précises quant à la manière de prendre en charge les groupes exposés à ce type d'infractions.

⁵⁰ ILGA Europe 2022, Annual review 2022, 2.

⁵¹ Coalition Margins, cité dans : US State Department 2022, « 2021 Country Reports on Human Rights Practices: North Macedonia », 42-43.

52. L'ECRI recommande aux autorités de créer un nombre suffisant de postes permettant à des agents de liaison de la police spécifiquement formés de faire office de correspondants pour les communautés vulnérables et de faciliter ainsi le signalement des infractions pénales motivées par la haine. En outre, les autorités devraient formuler des consignes générales adéquates à l'intention de tous les policiers sur la manière de prendre en charge les groupes relevant du mandat de l'ECRI.

53. La Macédoine du Nord a mis en œuvre en 2014 le programme Training Against Hate Crimes for Law Enforcement (TAHCLE) du BIDDH dont ont bénéficié plus de 2 000 policiers d'ici 2018. Par la suite, le BIDDH a organisé en décembre 2021 une séance de mise à niveau de la formation des formateurs, à laquelle ont participé 22 policiers. Le pays a également déployé en 2019 le programme Prosecutors and Hate Crime Training (PAHCT) du BIDDH, et a mené à bien en 2022 une formation sur les infractions motivées par la haine à l'intention des magistrats, en collaboration avec la mission de l'OSCE à Skopje. En juin et décembre 2021, l'Académie des juges et des procureurs a organisé deux sessions de formation en ligne d'une journée sur ce thème, suivies par 14 juges et 12 procureurs de tout le pays. Ces formations ont été dispensées sur la base d'un protocole d'accord signé en 2019 entre l'Académie, le ministère public et le BIDDH⁵². Comme ce dernier, l'ECRI reconnaît les efforts faits par la Macédoine du Nord pour renforcer les capacités des policiers et des procureurs à lutter efficacement contre ces crimes haineux. Néanmoins, d'après les informations disponibles, il semble que les forces de l'ordre n'aient souvent pas consigné la haine ou les préjugés qui motivent ces infractions. De plus, le BIDDH observe que la Macédoine du Nord gagnerait à poursuivre ses actions de sensibilisation et de renforcement des capacités des acteurs de la justice pénale à combattre ce phénomène. Elle pourrait notamment fournir des ressources complètes et une assistance sur mesure dans le domaine de l'enregistrement des infractions motivées par la haine et de la collecte de données y afférentes, ainsi que des ressources supplémentaires et une aide au renforcement des capacités adaptée, pour les services de police, du ministère public, et de la justice⁵³.

54. L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre et d'intensifier leur assistance au renforcement des capacités en matière d'enquêtes sur les infractions pénales motivées par la haine pour les services de police de poursuite, et de l'étendre aux magistrats, en étroite collaboration avec l'Académie des juges et des procureurs, l'OSCE et son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), et le Conseil de l'Europe, le cas échéant.

III. INTÉGRATION ET INCLUSION

A. Éducation intégrée

55. Le secteur de l'éducation en Macédoine du Nord est toujours en grande partie organisé selon les principes du système politique consociatif du pays, fondé sur l'accord d'Ohrid de 2001, qui a établi le cadre constitutionnel régissant le partage du pouvoir entre les Macédoniens de souche et les Albanais de souche⁵⁴. Certes, ce système confère à chaque groupe une certaine autonomie en matière d'éducation et permet à leurs enfants de bénéficier d'un enseignement dans leur

⁵² OSCE-BIDDH : <https://hatecrime.osce.org/north-macedonia>.

⁵³ OSCE-BIDDH : <https://hatecrime.osce.org/north-macedonia>.

⁵⁴ Selon le recensement de 2021, la population résidente totale de la Macédoine du Nord s'élevait à 1 836 713 personnes. En termes d'appartenance ethnique, 58,44 % se sont déclarés Macédoniens, 24,30 % Albanais, 3,86 % Turcs et 2,53 % Roms. En ce qui concerne la religion, 46,14 % se sont dits chrétiens orthodoxes, 32,17 % musulmans et 0,37 % catholiques. S'agissant de la langue, 61,38 % de la population recensée a déclaré que sa langue maternelle était le macédonien, 24,34 % l'albanais, 3,41 % le turc et 1,73 % le romani. Le pays compte par ailleurs d'autres communautés ethniques, linguistiques et religieuses, moins importantes en nombre. (Office national de la statistique de la République de Macédoine du Nord 2022, recensement de la population, des ménages et des logements en République de Macédoine du Nord, 2021 - premier ensemble de données, disponible à l'adresse : https://www.stat.gov.mk/PrikaziSooopstenie_en.aspx?rbtxt=146).

langue maternelle. Cependant, il engendre également une ségrégation de fait généralisée des enfants de ces groupes ethniques au sein des établissements scolaires. Dans ses deux rapports précédents, l'ECRI avait déjà souligné le problème des divisions ethniques dans le système éducatif⁵⁵. En 2016, elle recommandait aux autorités de relancer la stratégie d'éducation intégrée en élaborant un plan d'action y afférent, en concertation avec toutes les parties prenantes, et en mettant à disposition le financement nécessaire à sa mise en œuvre⁵⁶. Ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet. En revanche, la question de l'éducation intégrée fait désormais partie de la stratégie globale du pays en matière d'éducation pour 2018-2025 et est un domaine stratégique dans la Stratégie nationale intersectorielle pour le développement du concept intitulé « Une société et l'interculturalisme ». Cependant, il est apparu clairement lors de la visite de l'ECRI en Macédoine du Nord qu'aucun progrès notable n'a été accompli.

56. Les clivages ethniques persistent également dans les écoles multilingues. Selon le ministère de l'Éducation et des Sciences, au cours de l'année scolaire 2021/2022, 237 écoles primaires⁵⁷ assuraient un enseignement dans plusieurs langues (généralement le macédonien et l'albanais). Parmi ces établissements, 137 (environ 65 %) répartissaient les classes selon la langue d'instruction dans des bâtiments physiquement séparés, et seuls 100 (environ 35 %) accueillaient l'ensemble des classes dans les mêmes locaux, sans distinction de langue. Par ailleurs, moins de la moitié (42 %) des élèves avaient cours au même moment, tandis que les autres (58 %) étaient répartis selon un système à double vacation⁵⁸. Cette séparation spatiale et temporelle entre enfants appartenant à des groupes linguistiques et ethniques différents réduit considérablement les possibilités d'interaction et de partage d'activités et d'intérêts communs, qui sont autant d'éléments importants pour l'établissement de bonnes relations mutuelles et la formation d'une identité commune au sein de la jeune génération du pays. L'absence de pareilles relations et le développement de structures sociales parallèles ne sont pas propices à la construction d'une société nationale inclusive et intégrée, et risquent même d'attiser les ressentiments, voire la haine (voir également la partie II ci-dessus). À cet égard, le dispositif de subvention des activités scolaires décrit dans la partie I.B ci-dessus semble insuffisant pour pouvoir remédier à l'absence de contacts entre les enfants des deux principaux groupes ethniques ou linguistiques de Macédoine du Nord. Il est par conséquent essentiel de s'atteler à mettre fin à la ségrégation de fait largement répandue dans les établissements scolaires.

57. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures pour éliminer progressivement toute ségrégation de fait des enfants appartenant aux principaux groupes ethniques ou linguistiques du pays (Macédoniens et Albanais) dans les écoles multilingues. En particulier, les autorités devraient veiller à ce que tous les enfants suivent leurs cours dans les mêmes bâtiments et éviter les systèmes de scolarisation à double vacation afin d'offrir autant de possibilités d'interaction que possible.

B. Roms

58. Dans son cinquième rapport, l'ECRI décrivait en détail l'exclusion socio-économique d'une grande partie de la communauté rom, en particulier dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation et de l'emploi⁵⁹. Malgré les stratégies et plans d'action nationaux mis en œuvre et les autres initiatives prises

⁵⁵ ECRI 2010 : § 37 ; ECRI 2016 : §§ 50-51.

⁵⁶ ECRI 2016 : § 51.

⁵⁷ Dans le système scolaire du pays, l'enseignement primaire va jusqu'à la 9^e année.

⁵⁸ Selon la propre analyse des autorités, une éducation intégrée fait également toujours défaut dans les établissements préscolaires (ministère de l'Éducation et des Sciences 2018, stratégie de l'éducation pour 2018-2025 : 29).

⁵⁹ ECRI 2016 : §§ 59-76.

par les autorités au fil des ans pour remédier à ces problèmes, peu de progrès ont été accomplis. Le 15 février 2022, les autorités ont adopté une nouvelle Stratégie en faveur de l'inclusion des Roms pour la période 2022-2030 qui reconnaît cette situation générale et la nécessité d'accélérer l'application de politiques publiques et la conduite d'actions visant à améliorer la situation de la communauté rom⁶⁰. La stratégie contient une méthodologie en plusieurs étapes sur la manière d'associer les représentants roms au processus⁶¹ et les autorités ont mené une première série de consultations avec certains groupes de la société civile ainsi qu'une consultation en ligne sur le projet de texte⁶². Toutefois, l'ECRI a entendu de la part d'un certain nombre de représentants de la société civile que la participation des Roms à l'élaboration de la stratégie était insuffisante et que les autorités auraient dû mener un travail d'information plus actif auprès des organisations roms. Par conséquent, l'ECRI encourage vivement les autorités à adopter une approche proactive visant à impliquer la communauté rom dans la planification et la mise en œuvre des plans d'action nationaux qui seront élaborés ultérieurement dans le cadre de la stratégie⁶³.

59. Dans le domaine du logement, l'ECRI note que selon les résultats obtenus dans le cadre du Plan d'action pour le logement des Roms 2016-2020, 118 Roms ont bénéficié d'un logement social la première année (résultat 1). Cela étant, au cours des quatre années suivantes, aucun autre logement social n'a été attribué aux Roms⁶⁴. Par ailleurs, les produits connexes (n° 1.1 et 2.1) ont été définis sans cibler comme il se doit et de manière spécifique la population rom. Certes, il est vrai qu'ils font référence respectivement à la construction de logements et à des projets d'infrastructures communales dans des régions à forte densité de population rom. Pour autant, ces dispositions semblent assez vagues et ne garantissent pas que les Roms soient les véritables bénéficiaires de ces interventions, simplement parce qu'elles sont mises en œuvre dans les communes où ils résident. Les projets d'infrastructure ne prennent pas toujours en compte les besoins des communautés les plus marginalisées ou n'y répondent pas, en particulier lorsqu'elles vivent dans des habitats ou des campements informels et illégaux, comme c'est le cas de nombreux Roms⁶⁵. L'exemple suivant illustre la situation : le rapport 2016 indique que 172 logements ont été achevés, dont 111 ont été attribués, mais seuls 16 d'entre eux l'ont été à des Roms⁶⁶.
60. La situation de nombreux Roms en matière de logement continue de poser problème. Selon une enquête du PNUD, les indicateurs de qualité moyenne des logements occupés par des Roms sont inférieurs à ceux de la population non rom. Seuls 74 % des logements roms sont équipés de toilettes et 84 % sont raccordés au réseau d'assainissement public, contre 92 % dans les deux cas pour le reste de la population. Malgré le tableau positif concernant l'accès à l'eau et à l'électricité, qui atteint respectivement 90 % et 93 % (ce qui reste inférieur aux 97 % des ménages non roms pour ces deux indicateurs), le taux de surpeuplement

⁶⁰ Gouvernement de Macédoine du Nord 2022, Stratégie en faveur de l'inclusion des Roms (2022-2030) : 4.

⁶¹ Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe (« ACFC ») a également noté dans son cinquième avis sur la Macédoine du Nord, 2022 (§ 123), qu'il n'avait pas connaissance d'une quelconque évaluation de la Stratégie pour les Roms 2014-2020 associant des représentants des Roms.

⁶² ACFC 2022 : § 123.

⁶³ A cet égard, l'ECRI a par la suite été informée par les autorités qu'elles ont préparé, avec « la participation des institutions compétentes et des représentants de la société civile », des plans d'action nationaux pour tous les domaines clés dans le cadre de la stratégie d'inclusion des Roms pour la période 2023-2025.

⁶⁴ Gouvernement de Macédoine du Nord 2022 : 40.

⁶⁵ Dans ce contexte, l'ECRI a noté lors de sa visite à Kumanovo que des efforts étaient faits pour éviter une telle situation. Toutefois, cette démarche tient à l'attitude positive du maire et du conseil municipal, qui ne peut pas toujours être considérée comme acquise dans toutes les communes concernées. Le fait de compter sur la bonne volonté des décideurs municipaux rend les populations roms vulnérables encore plus dépendantes de la politique locale et des relations de pouvoir.

⁶⁶ Gouvernement de Macédoine du Nord 2022 : 40.

de 61 % des ménages roms (contre 27 % des ménages non roms) est très préoccupant⁶⁷. Cette situation a également suscité des difficultés considérables pour l'éducation des enfants roms lors de la fermeture des écoles liée à la covid-19 (voir la partie I.B ci-dessus).

61. La lenteur du processus de légalisation des bâtiments construits en toute illégalité reste un problème récurrent : près de 28 % des Roms n'ont pas légalisé leur habitation pour des raisons liées à l'absence de plans d'urbanisme dans leur commune, au manque d'informations quant au processus à suivre ou à l'incapacité de couvrir les frais y afférents. Ceux qui ont déposé une demande de légalisation de leur logement attendent souvent depuis plus de cinq ans une réponse des institutions compétentes⁶⁸. Selon les autorités, un nouveau projet de loi sur la légalisation des bâtiments construits illégalement a été élaboré, mais des aspects essentiels doivent encore être discutés et approuvés avant d'être adoptés par le parlement. L'ECRI invite les autorités à mener à bien ces travaux préparatoires le plus rapidement possible.
62. L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités selon laquelle il convient de remédier, dans le cadre de la nouvelle stratégie en faveur des Roms, aux problèmes de logement auxquels les Roms sont confrontés, notamment en mettant à la disposition des membres de la communauté rom en situation de grande vulnérabilité des logements sociaux décentes et en nombre suffisant.
63. Dans son cinquième rapport⁶⁹, l'ECRI soulignait que l'espérance de vie des Roms était inférieure d'environ dix ans à la moyenne nationale. D'après les informations communiquées par les autorités, il en est toujours ainsi. Une différence aussi marquée de résultats en matière de santé est la conséquence à long terme d'une combinaison de facteurs, notamment les conditions de logement, le manque d'éducation, le chômage et la pauvreté, ainsi que les inégalités d'accès aux soins de santé⁷⁰. À cet égard, l'ECRI avait aussi mentionné dans son dernier rapport la grave pénurie de services gynécologiques et de santé prénatale dans la commune de Šuto Orizari, où vivent principalement des Roms. Les organisations de la société civile ont fait savoir à l'ECRI que ce problème perdure, y compris dans d'autres quartiers roms. Il est, selon elles, dû au moins en partie à un comportement discriminatoire de la part du personnel de santé⁷¹. Dans ce contexte, le taux de mortalité infantile nettement plus élevé parmi la population rom par rapport à la population générale est extrêmement préoccupant : en 2020 (inchangé comparé à 2019), le taux était de 10,4 pour 1 000 naissances vivantes⁷², soit deux fois plus que la moyenne nationale⁷³. Il est donc encourageant de constater que la réduction de la mortalité infantile et l'augmentation de la prise en charge des femmes roms par les services de soins prénatals et postnatals constituent le premier objectif de la stratégie en faveur de l'inclusion des Roms dans le secteur de la santé⁷⁴.
64. Selon les autorités, l'activité la plus positive dans l'amélioration des soins de santé pour les Roms est le projet de « médiateurs de santé roms », lancé en 2013 à l'initiative d'organisations de la société civile en partenariat avec le ministère de la

⁶⁷ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) 2017, Enquête régionale sur les Roms 2017.

⁶⁸ Gouvernement de Macédoine du Nord 2022 : 42.

⁶⁹ ECRI 2016 : §§ 68-69.

⁷⁰ Voir également : Gouvernement de Macédoine du Nord 2022 : 47-49.

⁷¹ Cf. ECRI 2016 : § 69 et Gouvernement de Macédoine du Nord 2022 : 49.

⁷² Gouvernement de Macédoine du Nord 2022 : 46 et 48.

⁷³ Groupe interorganisations des Nations Unies pour l'estimation de la mortalité juvénile : <https://childmortality.org/data/North%20Macedonia>

⁷⁴ Gouvernement de Macédoine du Nord 2022 : 72. – Les autorités ont informé l'ECRI que 105 Roms sont employés dans le cadre de mesures actives d'emploi. De plus, 80 jeunes Roms bénéficient de mesures de soutien dans le cadre de l'enseignement postsecondaire.

Santé, dans le but d'améliorer l'état de santé des Roms. Le projet est actuellement mis en œuvre dans 10 municipalités, à l'aide de 16 médiateurs. Les autorités ont informé l'ECRI qu'elles avaient obtenu aussi quelques bons résultats et fait des expériences positives avec des médiateurs de santé roms pendant la pandémie de covid-19. Le gouvernement prévoit de porter le nombre de médiateurs roms de santé à 32.

65. L'ECRI recommande aux autorités compétentes i) de remédier au taux de mortalité infantile disproportionnellement élevé chez les Roms et d'accorder une attention particulière à la réalisation de l'objectif stratégique n° 1 en matière de santé de la Stratégie en faveur de l'inclusion des Roms 2022-2030 ; ii) de garantir aux membres de la communauté rom l'égalité d'accès aux soins de santé ; iii) de rappeler à tout le corps médical, par les voies requises, que la discrimination à l'égard de patients pour des motifs fondés sur l'origine ethnique est contraire à la déontologie médicale et que toute violation de ce type entraînera des sanctions appropriées, y compris le retrait de l'autorisation d'exercer du praticien, le cas échéant ; et iv) de s'appuyer sur les expériences positives tirées du travail réalisé par les médiateurs de santé roms et de renforcer les effectifs de ces médiateurs.

66. En ce qui concerne le chômage des Roms, le problème s'inscrit dans une large mesure dans le prolongement de celui du faible niveau de qualification formelle qui caractérise de nombreux Roms. Les personnes n'ayant pas ou peu été scolarisées sont généralement plus exposées au chômage. À mi-2021, 92 % de l'ensemble des chômeurs avaient à peine terminé le cycle d'enseignement primaire, ou n'avaient pas atteint ce stade⁷⁵. Bien qu'il soit généralement difficile de déterminer avec précision le nombre de Roms au chômage en raison du manque de données ethniques ou d'auto-identification volontaire, de leur réticence ou de leur incapacité (parfois faute de documents) à s'inscrire au chômage, mais aussi de leur large participation à l'économie informelle, quelques informations utiles peuvent être tirées des résultats du Plan d'action national (PAN) 2016-2020 pour l'emploi des Roms. Selon les données, le nombre de Roms inscrits au chômage a plus que doublé, passant de 6 211 en 2016 à 14 401 en 2020⁷⁶. Le nombre total de chômeurs a également augmenté au cours de la même période, mais d'environ 50 % (passant de 102 388 à 156 432). En 2016, les Roms représentaient près de 6 % des demandeurs d'emploi. Ce pourcentage s'établissait à 9,2 % en 2020, malgré l'objectif fixé dans le PAN de ramener la part des Roms dans le nombre total de chômeurs à 4,5 % d'ici cette date⁷⁷.

67. Sur un plan général, les Roms affichent un taux de participation au marché du travail formel inférieur à celui de la population non rom. Seuls 23 % des Roms d'âge actif occupent un emploi formel, contre 44 % pour la population générale. Le taux de femmes roms travaillant dans le secteur formel ne dépasse pas 8 %⁷⁸. Selon les estimations, environ un quart des Roms occupent un emploi informel, généralement peu rémunéré et non qualifié. De plus, près de la moitié des familles roms touchent l'aide sociale, qui couvre à peine, cependant, les frais de subsistance⁷⁹. Des groupes roms ont informé l'ECRI que les emplois formels occupés par les membres de leur communauté relèvent souvent du secteur des services, qui a été particulièrement touché par les restrictions liées à la pandémie de covid-19. Comme indiqué précédemment, les femmes roms sont

⁷⁵ Source : Agence pour l'emploi, citée dans : Gouvernement de Macédoine du Nord 2022 : 35.

⁷⁶ Gouvernement de Macédoine du Nord 2022 : 33. Ce chiffre fait référence au compte rendu des réalisations obtenues dans le cadre des PAN précédents cité dans la Stratégie en faveur de l'inclusion des Roms 2022-2030. Le rapport de la Commission européenne sur la Macédoine du Nord (2021 : 35) avance un chiffre légèrement différent de 13 703 Roms au chômage pour 2020. Cela étant, malgré cet écart statistique, la tendance générale d'une augmentation constante du nombre de Roms au chômage est manifeste.

⁷⁷ Gouvernement de Macédoine du Nord 2022: 33.

⁷⁸ ACFC 2022: § 136.

⁷⁹ ACFC 2022 : § 136.

particulièrement marginalisées sur le marché du travail. Elles ont moins de chances de trouver un emploi dans le secteur formel que les femmes issues de communautés non roms⁸⁰. Les jeunes femmes roms sont également bien moins nombreuses que leurs homologues masculins à suivre des formations qualifiantes ou axées sur le développement des compétences. Cependant, la participation des Roms à de nombreuses activités de renforcement des compétences et de formation professionnelle se heurte à un problème général, à savoir le niveau scolaire requis pour s'inscrire, qui est généralement celui marquant la fin du primaire. Le ministère de l'Éducation et des Sciences a fait savoir à l'ECRI qu'il envisageait d'apporter son soutien aux centres d'éducation pour adultes qui offrent la possibilité d'achever le cycle d'enseignement primaire. L'ECRI encourage les autorités dans cette voie. Cependant, afin de répondre au problème immédiat, des initiatives visant à mettre en place des formations professionnelles ciblées et aisément accessibles semblent nécessaires pour lever les obstacles auxquels font face de nombreux Roms⁸¹. Ces initiatives doivent aussi s'attaquer spécifiquement aux problèmes rencontrés par les femmes roms pour trouver un emploi.

68. L'ECRI recommande aux autorités de proposer des formations professionnelles facilement accessibles ainsi que des activités de développement des compétences ne nécessitant pas ou peu de bagage scolaire, compte tenu du niveau d'instruction de nombreux Roms, afin de pouvoir les intégrer à ces programmes et d'accroître leurs chances sur le marché du travail. Ces activités devraient également prendre en considération les besoins spécifiques des femmes roms.

69. Les autorités ont pris diverses mesures pour améliorer la situation des enfants roms dans le domaine de l'éducation. Selon les informations qu'elles ont fournies à l'ECRI, celles-ci comprennent notamment une aide financière visant à permettre aux élèves roms de fréquenter le préscolaire ou d'aller à l'école, ainsi que l'emploi de médiateurs scolaires roms qui sont actuellement vingt, répartis dans seize communes. Ces médiateurs sont spécifiquement chargés d'augmenter le taux de scolarisation des élèves roms dans l'enseignement primaire et de réduire le taux de décrochage scolaire. D'après les informations communiquées à l'ECRI par le gouvernement, le nombre d'élèves roms dans l'enseignement primaire a effectivement augmenté de 7 % entre 2019 et 2022, et la non-participation des enfants roms au système éducatif a diminué sur le long terme, passant de 60 % en 2009 à 18 % aujourd'hui. En outre, le nombre de médiateurs roms a augmenté. Au cours de l'année scolaire 2019/20, il y avait 30 médiateurs, passant à 35 en 2020/21 et 2021/22, avec l'intention de l'augmenter à 40 en 2022/2023. L'ECRI se félicite de ces avancées.

70. Il y a également lieu de saluer la mise en œuvre du projet d'inclusion des enfants roms dans l'enseignement préscolaire par les autorités, en collaboration avec des partenaires de la société civile tels que le Fonds pour l'éducation des Roms. Dix-neuf aidants roms ont été recrutés à titre permanent et font désormais partie du personnel des établissements préscolaires. De plus, 29 médiateurs locaux ont été sélectionnés pour faciliter les inscriptions⁸². Durant l'année 2017/18, quelque 514 enfants roms au total sur les 628 prévus (83 % de l'objectif) ont été scolarisés dans des établissements préscolaires de 19 communes. Cependant, seuls 54 % de ces enfants inscrits auraient fait preuve d'assiduité⁸³. L'ECRI encourage vivement les autorités à intensifier ce type d'activité, mais aussi à déterminer pourquoi près de la moitié des enfants roms inscrits n'ont pas fréquenté régulièrement ces établissements préscolaires.

⁸⁰ Gouvernement de Macédoine du Nord 2022 : 35.

⁸¹ Voir aussi : Commission européenne 2021 : 35.

⁸² Comité Helsinki pour les droits de l'homme de la République de Macédoine (MHC) 2018, « Analysis of the public policies on the rights of the Roma in the Republic of Macedonia », 14.

⁸³ MHC 2018 : 14. - Il convient de relever sur un registre positif que l'année scolaire 2021/2022 était la quatrième année consécutive au cours de laquelle les enfants roms à risque social étaient exemptés des frais de scolarité préscolaire.

71. Malgré certains progrès réalisés, les enfants roms continuent d'obtenir des résultats scolaires nettement inférieurs à ceux des enfants non roms. En 2017, par exemple, le taux de scolarisation dans l'enseignement préscolaire n'était que de 10 % chez les enfants roms âgés de 3 à 5 ans, contre 27 % dans la même tranche d'âge chez les non-Roms⁸⁴. Les élèves roms ont connu une situation encore plus difficile pendant la pandémie de covid-19, lorsque la taille des groupes a été provisoirement réduite dans l'enseignement préscolaire et la fréquentation limitée aux enfants dont les parents avaient un emploi⁸⁵. S'agissant de l'année scolaire 2020/2021, les autorités ont signalé que 24 % des enfants roms n'avaient pas poursuivi dans le secondaire après les neuf années de scolarité obligatoire dans l'enseignement primaire. Bien qu'il s'agisse d'une amélioration par rapport aux 31 % enregistrés quatre ans plus tôt, le contraste avec le taux moyen de décrochage scolaire de seulement 16 % au niveau national reste saisissant⁸⁶. Contrairement aux écoles primaires, les établissements d'enseignement secondaire ne disposent pas encore de médiateurs scolaires roms⁸⁷, alors que cette approche pourrait s'avérer appropriée compte tenu des résultats positifs obtenus par ceux qui interviennent au niveau primaire.
72. Dans son rapport de cinquième cycle, l'ECRI mettait en avant le problème de la ségrégation de fait des enfants roms dans les écoles. Or, selon les informations qu'elle a reçues, ce problème perdure dans certaines écoles du pays. C'est notamment le cas des établissements des circonscriptions scolaires qui ne comptent pratiquement que des élèves roms, sans que la composition démographique locale globale puisse expliquer cette situation. Cette dernière est en général due au fait que les parents non roms font en sorte d'inscrire leurs enfants dans d'autres établissements lorsque la proportion d'élèves roms atteint un certain niveau. Au moins une école de la ville de Bitola, située dans le sud du pays, semble touchée par ce problème, comme l'a également constaté le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁸⁸. Dans ce contexte, l'ECRI note que la Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination (CPPD) a publié une recommandation générale pour l'élimination de la ségrégation de fait des élèves roms dans l'enseignement primaire dans le cadre des suites données au rapport de 2016 de l'ECRI⁸⁹. Les autorités ont fait savoir qu'elles avaient pris bonne note des conseils de la CPPD et qu'elles étudiaient la meilleure façon de les mettre en œuvre pour régler ce problème⁹⁰.
73. L'ECRI recommande aux autorités i) de créer une équipe spéciale chargée de mettre un terme à toutes les formes de ségrégation de fait des enfants roms dans les écoles, en particulier dans les établissements primaires, et ii) d'intensifier leurs efforts pour réduire les écarts en termes de résultats scolaires entre les enfants roms et non roms, notamment en étendant le programme des médiateurs scolaires roms aux établissements d'enseignement secondaire.
74. La précédente stratégie nationale pour les Roms abordait également l'importante question des documents d'identité pour les Roms qui n'en possédaient pas. Ces

⁸⁴ Banque mondiale 2018, « Roma briefs-Europe and Central Asia-FYR Macedonia » : 2.

⁸⁵ ACFC 2022 : § 109.

⁸⁶ ACFC 2022 : § 109.

⁸⁷ Les autorités ont informé l'ECRI que le ministère de l'Éducation et des Sciences a accepté de fournir des fonds pour engager des médiateurs roms dans l'enseignement secondaire, à l'instar de l'enseignement primaire, et qu'ils seront également introduits dans la prochaine nouvelle loi sur l'enseignement secondaire. L'ECRI s'en félicite. Il est également à noter, sur un plan positif, que pour l'année scolaire 2022/23, 920 bourses ont été accordées à des élèves roms pour fréquenter l'école secondaire.

⁸⁸ ACFC 2022 : § 110. Voir aussi l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Seriha Elmazova et autres c. Macédoine du Nord* (requêtes n° 11811/20 et 13550/20), le 13 décembre 2022.

⁸⁹ Cf. ECRI 2016 : § 72.

⁹⁰ Le ministre de l'Éducation et des Sciences a mis en place un groupe de travail chargé de réfléchir à la meilleure manière de mettre fin à la ségrégation de fait des enfants roms dans les écoles.

dernières années, en coopération avec le HCR et l'OSCE, les autorités ont recensé, par le biais notamment d'une campagne de sensibilisation du public menée en 2018, plusieurs centaines de membres de la communauté rom qui, au moment de l'indépendance du pays par rapport à la Yougoslavie, ne disposaient pas des documents permettant de prouver leur identité en vue d'obtenir la citoyenneté. Une loi a été adoptée en 2018 pour accorder aux personnes de ce groupe des numéros personnels d'identification provisoires qui sont une condition préalable à l'accès à l'éducation, à l'emploi, au régime public d'assurance maladie ainsi qu'à des prestations sociales en Macédoine du Nord.

75. Les personnes recensées se sont vues attribuer des numéros personnels d'identification dont la validité n'est pas reconnue par les systèmes informatiques administratifs du secteur public, en raison de la numérotation spéciale imposée par l'absence de papiers d'identité officiels⁹¹. Par conséquent, les personnes concernées sont encore largement exclues des services publics⁹². Alors que l'objectif final du gouvernement est de donner à ce groupe de personnes l'accès à la citoyenneté, ce dont l'ECRI se félicite, ce processus pourrait apparemment prendre quelques années avant d'être mené à bien. Dans l'intervalle, l'inclusion sociale des intéressés dépend de la fonctionnalité des numéros personnels d'identification qui leur sont alloués.

76. L'ECRI recommande, à titre prioritaire, aux autorités de résoudre les problèmes de longue date concernant les documents d'identité et les numéros personnels d'identification des Roms précédemment recensés, qui ne disposaient pas de preuves suffisantes de leur identité après l'indépendance de la Macédoine du Nord.

C. Réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire

77. Le nombre de réfugiés et de bénéficiaires de la protection subsidiaire en Macédoine du Nord est relativement faible. Cela tient principalement à sa position géographique en tant que pays de transit pour les migrants (voir également la partie I.C ci-dessus). Selon les autorités, le nombre total cumulé de réfugiés résidant dans le pays s'élève à 12, auxquels s'ajoutent 80 bénéficiaires de la protection subsidiaire, dont la plupart sont originaires du Kosovo*. S'agissant des demandes d'asile, elles oscillent ces derniers temps entre 100 et 200 demandes par an⁹³. Dans la plupart des cas, les procédures ne sont pas menées à bonne fin, les demandeurs ayant quitté le territoire pour poursuivre leur route vers les pays de l'Union européenne. Aucune personne ne s'est vu reconnaître le statut de réfugié en Macédoine du Nord depuis 2016. De son côté, le statut de protection subsidiaire a été accordé à deux personnes en 2020 et à quatre en 2021.
78. Au cours des huit premiers mois après le début de l'agression de la Russie contre l'Ukraine en février 2022, environ 26 000 personnes fuyant la guerre en Ukraine sont entrées en Macédoine du Nord, mais seules 2 000 d'entre elles sont restées dans le pays. Elles ont pour la plupart le statut officiel de « touriste ». À fin octobre 2022, quatre seulement avaient déposé une demande d'asile. Il semble qu'environ 360 personnes en provenance d'Ukraine aient également reçu un titre de séjour temporaire, en raison principalement de la présence de membres de leur

⁹¹ Selon les informations communiquées à l'ECRI par divers interlocuteurs, dont des acteurs non gouvernementaux, ce problème est purement technique et ne résulte pas d'une quelconque volonté délibérée.

⁹² Certains prestataires de services publics feraient parfois des exceptions au cas par cas. Toutefois, il ne s'agit pas d'une solution fiable ou durable pour les personnes concernées.

* Toute référence au Kosovo, 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.

⁹³ Selon les estimations du HCR, en 2020, quelque 41 000 migrants ont transité par la Macédoine du Nord pour se rendre dans l'Union européenne. Ce chiffre a baissé (vraisemblablement aussi en raison des restrictions liées à la covid-19) à 19 000 en 2021 avant d'augmenter à nouveau au cours des huit premiers mois de 2022 pour s'établir à 20 000. Le nombre de demandes d'asile déposées au cours des mêmes périodes a été de 200 en 2020, 100 en 2021 et 100 à août 2022.

famille résidant déjà dans le pays. La loi de Macédoine du Nord sur la protection internationale et temporaire contient une clause de « protection temporaire » (article 82⁹⁴) destinée spécifiquement à faire face aux situations d'afflux massif et soudain de personnes fuyant la guerre et d'autres urgences humanitaires. Cependant, à ce jour, le gouvernement n'a pas appliqué cette clause. L'ECRI encourage vivement les autorités à envisager d'activer l'article 82 de la loi sur la protection internationale et temporaire à l'égard des personnes fuyant la guerre en Ukraine.

79. Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont accès aux soins de santé, à l'éducation, à l'emploi et aux activités de développement des compétences, à l'assistance sociale et au logement au même titre que les ressortissants nationaux. Le ministère du Travail et de la Politique sociale adopte chaque année un programme d'intégration à l'intention de ce groupe de personnes afin de définir les services proposés par les centres d'action sociale, parfois en coopération avec des ONG et/ou des organisations internationales, comme le HCR. Toutefois, d'après les informations reçues du gouvernement, ces programmes ne prévoient pas d'approche spécifique visant à déterminer et traiter les problèmes particuliers auxquels sont confrontées les femmes et les filles. L'ECRI encourage vivement les autorités à remédier à cette lacune.
80. L'offre insuffisante de cours de macédonien constitue le principal obstacle à une intégration réussie. Selon le ministère de l'Éducation et des Sciences, un cours d'apprentissage de la langue macédonienne est proposé, à raison de deux heures par jour, aux enfants migrants (indépendamment de leur statut) dans les écoles primaires. En 2022, deux enfants bénéficiaient de cette mesure. Il est difficile de savoir s'il existe des besoins supplémentaires non satisfaits parce que les établissements scolaires n'ont pas mis en pratique cette mesure et/ou parce que les fonds nécessaires n'ont pas été accordés. L'ECRI encourage vivement les autorités à veiller à ce que tous les enfants migrants ayant besoin de cours de macédonien y aient effectivement accès. Elle encourage également le gouvernement à mettre en œuvre ses projets d'extension de ces formations linguistiques aux établissements d'enseignement secondaire. En outre, il pourrait être utile d'examiner, dans les écoles primaires et les établissements secondaires, si les cours quotidiens de deux heures sont suffisants pour les enfants concernés.
81. Le centre d'accueil pour demandeurs d'asile propose des cours de langue pour adultes. Les personnes intéressées peuvent s'inscrire à une formation en ligne dans l'attente de la détermination de leur statut. Après avoir obtenu une protection, aucun cours de perfectionnement linguistique dispensé en présentiel ne leur est offert. Les centres pour l'éducation des adultes assurent également des cours de langue, mais là encore uniquement en ligne. Cette formation linguistique très limitée pose des problèmes pour l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, notamment parce qu'il leur est souvent impossible de participer à des activités de développement des compétences ou à d'autres mesures actives en faveur de l'emploi en raison de leur manque de maîtrise du macédonien. Cette situation peut à son tour entraver leurs possibilités d'accès à l'autonomie financière. L'ECRI invite les autorités à envisager la mise en place de cours de macédonien pour adultes, dispensés en présentiel, afin d'améliorer l'intégration et l'inclusion des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

⁹⁴ L'article 82, paragraphe 1, de la loi sur la protection internationale et temporaire (2018), intitulé « Conditions d'obtention de la protection temporaire », dispose que : « En cas d'afflux massif de personnes arrivant directement d'un pays où leur vie, leur sécurité ou leur liberté sont mises en danger par une guerre, une guerre civile, une occupation, un conflit interne marqué par des violences ou des violations massives des droits humains, le gouvernement peut accorder à ces personnes une protection temporaire ».

IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À LA MACÉDOINE DU NORD

A. Discrimination pour des raisons religieuses

82. Dans ses rapports de quatrième et cinquième cycles de monitoring⁹⁵, l'ECRI soulignait que les autorités n'avaient toujours pas enregistré l'archevêché orthodoxe autonome d'Ohrid ni la communauté musulmane bektashi de Tetovo. En 2014, cinq demandes d'enregistrement ont été rejetées au total, dont quatre émanant de diverses églises chrétiennes orthodoxes⁹⁶. Il apparaît clairement que les autorités tiennent à ne pas enregistrer d'autres groupes orthodoxes que celui déjà reconnu de l'Église orthodoxe macédonienne (MOC-OA)⁹⁷. À ce titre, l'ECRI critiquait le fait que les autorités s'appuient sur ce qui semblait être une interprétation excessivement formaliste de la disposition légale pertinente selon laquelle les dénominations et les doctrines des organisations religieuses qui souhaitent s'enregistrer doivent différer de celles des groupes déjà enregistrés.
83. Dans son dernier rapport⁹⁸, l'ECRI recommandait aux autorités de régler sans plus tarder la question de l'enregistrement des groupes religieux minoritaires, ajoutant qu'aucun formalisme excessif ne devrait empêcher cet enregistrement. Elle a appris depuis lors que le différend qui opposait depuis longtemps l'archevêché orthodoxe autonome d'Ohrid (affilié à l'Église orthodoxe serbe) et la MOC-OA était sur le point d'être résolu grâce à un processus de réconciliation entre les Églises orthodoxes serbe et macédonienne⁹⁹. L'ECRI invite les autorités à faciliter ce processus sans interférer dans les affaires internes de ces organisations religieuses. En ce qui concerne les autres groupes religieux minoritaires dont les demandes d'enregistrement ont essuyé un refus dans le passé, l'ECRI ne dispose d'aucune information quant à leur statut et encourage vivement les autorités à faire en sorte que la recommandation qu'elle a formulée précédemment à cet égard soit pleinement mise en œuvre.

B. Antitsiganisme au sein de la police

84. Dans quelques affaires, dont une impliquant des mineurs, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), estimant que les allégations de brutalités policières à caractère raciste formulées par le requérant n'avaient pas fait l'objet d'une enquête. Dans son arrêt rendu le 24 juin 2021 dans l'affaire *Memedov c. Macédoine du Nord*, la Cour a conclu à une violation par la Macédoine du Nord de l'article 14 (interdiction de discrimination) combiné avec l'article 3 de la Convention, en raison de l'absence d'enquête effective de la part des autorités quant aux éventuelles motivations racistes à l'origine des violences physiques présumées commises par des membres des forces de l'ordre lors d'une intervention de la police en 2013 dans un quartier rom de Skopje¹⁰⁰.
85. Entre janvier 2015 et novembre 2020, le Département du contrôle interne, des enquêtes pénales et des normes professionnelles (DCIEPNP) du ministère de l'Intérieur a reçu au total 31 plaintes pour brutalités policières présumées à l'encontre de membres de la communauté rom. Deux d'entre elles ont été considérées comme fondées et 15 comme « partiellement fondées ». Dans les deux cas considérés comme fondés, les fonctionnaires concernés ont été

⁹⁵ ECRI 2010 : § 101, et ECRI 2016 : §§ 85-86.

⁹⁶ Soit l'archevêché orthodoxe grec du patriarcat de Pec, l'Église de l'unité orthodoxe, l'Église des vrais chrétiens orthodoxes et la Véritable communauté monastique.

⁹⁷ ECRI 2016 : § 85.

⁹⁸ ECRI 2016 : § 86.

⁹⁹ L'Église orthodoxe serbe reconnaît désormais l'Église orthodoxe macédonienne comme autocéphale.

¹⁰⁰ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 24 juin 2021 dans l'affaire *Memedov c. Macédoine du Nord*, requête n° 31016/17. À cet égard, voir aussi *X et Y c. Macédoine du Nord*, requête n° 173/17.

suspendus jusqu'à la fin d'une procédure disciplinaire, qui s'est soldée par une amende¹⁰¹.

86. En septembre 2020, une ONG a diffusé sur les médias sociaux une vidéo montrant des agents de police s'en prenant physiquement à des citoyens roms à Bitola. Des mesures disciplinaires ont été prises à l'encontre des policiers concernés et des poursuites pénales engagées¹⁰². Le tribunal de première instance de Bitola a condamné l'un d'entre eux à une peine d'emprisonnement d'un an pour usage excessif de la force et le ministre de l'Intérieur a condamné publiquement l'incident. Cependant, les ONG continuent d'affirmer que les mauvais traitements infligés par la police aux Roms ne font toujours pas l'objet d'enquêtes et de poursuites adéquates et considèrent que les actions de prévention à cet égard sont insuffisantes.
87. Des ONG ont aussi signalé des cas de recours excessif à la violence par des policiers à l'encontre de Roms dans le cadre de violations présumées des règles de couvre-feu ou des interdictions de rassemblements sociaux liées aux mesures d'urgence relatives à la covid-19¹⁰³.
88. L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour prévenir et combattre l'antitsiganisme au sein de la police. Pour ce faire, elles devraient agir avec détermination pour : encourager les victimes et les témoins roms de violences policières à se manifester ; leur apporter un soutien approprié et veiller à ce que les policiers puissent être tenus responsables de leurs actes, notamment en mettant en place des mécanismes efficaces de contrôle interne et externe des activités de police ; accroître la formation des policiers sur les questions touchant les populations roms ; favoriser le recrutement de Roms dans les services de police et s'assurer que les policiers roms bénéficient d'une égalité des chances dans l'avancement de leur carrière.

¹⁰¹ ACFC 2022 : § 69.

¹⁰² Voir également ACFC 2022 : § 75.

¹⁰³ ACFC 2022 : § 75.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

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

- (paragraphe 7) L'ECRI recommande aux autorités d'accorder à la Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination et au Bureau du médiateur l'autonomie financière leur permettant d'utiliser leur budget sans avoir à demander l'approbation du ministère des Finances.
- (paragraphe 76) L'ECRI recommande aux autorités de résoudre en priorité les problèmes de longue date concernant les documents d'identité et les numéros personnels d'identification des Roms précédemment recensés, qui ne disposaient pas de preuves suffisantes de leur identité après l'indépendance de la Macédoine du Nord.

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. (paragraphe 4) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à la nomination rapide du septième membre de la Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination (CPPD), ainsi que de faire en sorte de pourvoir tous les postes prévus et de doter la CPPD d'un budget suffisant lui permettant de s'acquitter de l'ensemble de ses tâches.
2. (paragraphe 7) L'ECRI recommande, à titre prioritaire, aux autorités d'accorder à la Commission pour la prévention de la discrimination et la protection contre la discrimination et au Bureau du médiateur l'autonomie financière leur permettant d'utiliser leur budget sans avoir à demander l'approbation du ministère des Finances.
3. (paragraphe 22) L'ECRI recommande aux autorités : i) de faire réaliser, en collaboration avec les communautés LGBTI, une étude indépendante et exhaustive de toutes les formes de discrimination à l'égard des personnes LGBTI, qui comprenne un examen approfondi de la législation existante à la lumière, notamment, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière ; ii) de mettre en place un cadre juridique permettant aux couples de personnes de même sexe de faire reconnaître et protéger leur relation afin de régler les problèmes d'ordre pratique liés à leur quotidien ; iii) de créer un groupe de travail permanent faisant office de plateforme de dialogue entre les ministères concernés et les communautés LGBTI ; et iv) d'élaborer et de faire adopter un plan d'action national spécifique en faveur de l'égalité des personnes LGBTI, en étroite consultation avec les organisations de la société civile concernées. Il conviendrait de faire appel au soutien du Conseil de l'Europe si besoin est.
4. (paragraphe 26) L'ECRI recommande aux autorités de réglementer de manière claire les conditions et les procédures liées à la reconnaissance juridique du genre, en se conformant pleinement à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
5. (paragraphe 40) L'ECRI recommande aux autorités compétentes de prendre au sérieux les actes de violence motivée par la haine qui opposent les Macédoniens de souche et les Albanais de souche et d'y répondre de manière appropriée, notamment en menant des enquêtes efficaces sur ces incidents et en demandant à leurs auteurs de rendre des comptes.
6. (paragraphe 46) L'ECRI recommande aux autorités de continuer de prendre fermement et publiquement position, en condamnant toutes les formes de violence à l'encontre des personnes qui s'identifient en tant que Bulgares de souche ou envers les organisations qui les représentent, et de veiller à ce que les pouvoirs locaux fassent de même. De plus, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les autorités devraient s'abstenir d'annuler l'enregistrement ou de dissoudre des associations de personnes qui se définissent comme bulgares en Macédoine du Nord, dès lors qu'elles n'incitent pas à, ne promeuvent pas, ne propagent pas ou ne justifient pas la violence, la haine ou la discrimination. Au besoin, il convient de solliciter un avis d'expert du Conseil de l'Europe sur la loi révisée sur les associations et les fondations et de revoir les dispositions pertinentes en conséquence.
7. (paragraphe 52) L'ECRI recommande aux autorités de créer un nombre suffisant de postes permettant à des agents de liaison de la police spécifiquement formés de faire office de correspondants pour les communautés vulnérables et de faciliter ainsi le signalement des infractions pénales motivées par la haine. En outre, les autorités devraient formuler des consignes générales adéquates à l'intention de tous les

policiers sur la manière de prendre en charge les groupes relevant du mandat de l'ECRI.

8. (paragraphe 54) L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre et d'intensifier leur assistance au renforcement des capacités en matière d'enquêtes sur les infractions pénales motivées par la haine pour les services de police de poursuite, et de l'étendre aux magistrats, en étroite collaboration avec l'Académie des juges et des procureurs, l'OSCE et son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), et le Conseil de l'Europe, le cas échéant.
9. (paragraphe 57) L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures pour éliminer progressivement toute ségrégation de fait des enfants appartenant aux principaux groupes ethniques ou linguistiques du pays (Macédoniens et Albanais) dans les écoles multilingues. En particulier, les autorités devraient veiller à ce que tous les enfants suivent leurs cours dans les mêmes bâtiments et éviter les systèmes de scolarisation à double vacation afin d'offrir autant de possibilités d'interaction que possible.
10. (paragraphe 62) L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités selon laquelle il convient de remédier, dans le cadre de la nouvelle stratégie en faveur des Roms, aux problèmes de logement auxquels les Roms sont confrontés, notamment en mettant à la disposition des membres de la communauté rom en situation de grande vulnérabilité des logements sociaux décents et en nombre suffisant.
11. (paragraphe 65) L'ECRI recommande aux autorités compétentes i) de remédier au taux de mortalité infantile disproportionnellement élevé chez les Roms et d'accorder une attention particulière à la réalisation de l'objectif stratégique n° 1 en matière de santé de la Stratégie en faveur de l'inclusion des Roms 2022-2030 ; ii) de garantir aux membres de la communauté rom l'égalité d'accès aux soins de santé ; iii) de rappeler à tout le corps médical, par les voies requises, que la discrimination à l'égard de patients pour des motifs fondés sur l'origine ethnique est contraire à la déontologie médicale et que toute violation de ce type entraînera des sanctions appropriées, y compris le retrait de l'autorisation d'exercer du praticien, le cas échéant ; et iv) de s'appuyer sur les expériences positives tirées du travail réalisé par les médiateurs de santé roms et de renforcer les effectifs de ces médiateurs.
12. (paragraphe 68) L'ECRI recommande aux autorités de proposer des formations professionnelles facilement accessibles ainsi que des activités de développement des compétences ne nécessitant pas ou peu de bagage scolaire, compte tenu du niveau d'instruction de nombreux Roms, afin de pouvoir les intégrer à ces programmes et d'accroître leurs chances sur le marché du travail. Ces activités devraient également prendre en considération les besoins spécifiques des femmes roms.
13. (paragraphe 73) L'ECRI recommande aux autorités i) de créer une équipe spéciale chargée de mettre un terme à toutes les formes de ségrégation de fait des enfants roms dans les écoles, en particulier dans les établissements primaires, et ii) d'intensifier leurs efforts pour réduire les écarts en termes de résultats scolaires entre les enfants roms et non roms, notamment en étendant le programme des médiateurs scolaires roms aux établissements d'enseignement secondaire.
14. (paragraphe 76) L'ECRI recommande, à titre prioritaire, aux autorités de résoudre les problèmes de longue date concernant les documents d'identité et les numéros personnels d'identification des Roms précédemment recensés, qui ne disposaient pas de preuves suffisantes de leur identité après l'indépendance de la Macédoine du Nord.

15. (paragraphe 88) L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour prévenir et combattre l'antitsiganisme au sein de la police. Pour ce faire, elles devraient agir avec détermination pour : encourager les victimes et les témoins roms de violences policières à se manifester ; leur apporter un soutien approprié et veiller à ce que les policiers puissent être tenus responsables de leurs actes, notamment en mettant en place des mécanismes efficaces de contrôle interne et externe des activités de police ; accroître la formation des policiers sur les questions touchant les populations roms ; favoriser le recrutement de Roms dans les services de police et s'assurer que les policiers roms bénéficient d'une égalité des chances dans l'avancement de leur carrière.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Macédoine du Nord: 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 (2019), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Macédoine du Nord, CRI(2019)26.
2. ECRI (2016a), Cinquième rapport sur "l'ex-République yougoslave de Macédoine", CRI(2016)21.
3. ECRI (2013), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées "l'ex-République yougoslave de Macédoine", CRI(2013)24.
4. ECRI (2010), Quatrième rapport sur "l'ex-République yougoslave de Macédoine", CRI(2010)19.
5. ECRI (2005), Troisième rapport sur "l'ex-République yougoslave de Macédoine", CRI(2005)4.
6. ECRI (2001a), Deuxième rapport sur "l'ex-République yougoslave de Macédoine", CRI(2001)5.
7. ECRI (1999), Rapport sur "l'ex-République yougoslave de Macédoine", CRI(99)31.
8. ECRI (1996), [Recommandation de politique générale n° 1](#) : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018), [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\)](#) : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)6.
10. ECRI (1998a), [Recommandation de politique générale n° 3](#) : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
11. 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.
12. ECRI (2022a), [Recommandation de politique générale n° 5 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2022)06.
13. ECRI (2001b), [Recommandation de politique générale n° 6](#) : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [Recommandation de politique générale n° 7](#) : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8rev, telle qu'amendée en 2017..
15. ECRI (2004), [Recommandation de politique générale n° 8](#) : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021), [Recommandation de politique générale n° 9 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre l'antisémitisme, CRI(2021)28.
17. 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.
18. 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.
19. ECRI (2009), [Recommandation de politique générale n° 12](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [Recommandation de politique générale n° 13](#) : La lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37rev, telle qu'amendée en 2020.
21. 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.
22. ECRI (2016b), [Recommandation de politique générale n° 15](#) : La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016c), [Recommandation de politique générale n° 16](#) : La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2022b), [Glossaire de l'ECRI](#).

Autres sources (listées par ordre alphabétique)

25. Balkan Insight (BIRN) (2022, December 28) Islamist Extremists in North Macedonia Keep Up Online Propaganda.
26. Balkan Insight (2022, November 25), Attacks on Bulgarian Club further complicate Skopje-Sofia relations.
27. Balkan Insight (2022, October 7), Club named after Bulgarian King stirs anger in North Macedonia.

28. BNE Intellinews (2022, June 5), Controversial Bulgarian cultural centre in North Macedonia set on fire.
29. Conseil de l'Europe, Comité Consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) (2022), Cinquième Avis sur la Macédoine du Nord, ACFC/OP/V(2021)10.
30. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011), La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, 2ème édition.
31. Cour européenne des droits de l'homme (2009), affaire Association de citoyens Radko et Paunkovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine, (Requête no 74651/01), Arrêt.
32. Cour européenne des droits de l'homme (2000), Affaire Serif c. Grèce, (Requête n° 38178/97), Arrêt.
33. Euractiv (2023, January 20), Sofia denounces 'hate crime' against Bulgarian cultural official in North Macedonia.
34. Euractiv (2022, June 6), Sofia condemns burning of Bulgarian cultural centre in North Macedonia.
35. European Centre for Minority Issues (ECMI) (2020), Economic Effects of the COVID-19 Pandemic on Roma Communities in Albania, Bosnia & Herzegovina, Moldova, Montenegro, North Macedonia, Serbia and Ukraine, Craig Willis, ECMI Research Paper #122.
36. European Commission (2021), Commission staff working document, North Macedonia 2021 Report, SWD(2021)294 final.
37. European Court of Human Rights (ECtHR) (2022), case of Elmazova and Others v. North Macedonia (Applications nos. 11811/20 and 13550/20), Judgment.
38. ECtHR (2021), case of Memedov v. North Macedonia, (Application no 31016/17), Judgment.
39. ECtHR (2020), case of X and Y v. North Macedonia (Application no. 173/17), Judgement.
40. ECtHR (2019), Case of X v. "the Former Yugoslav Republic of Macedonia" (Application no. 29683/16), Judgment.
41. European Roma Rights Centre (ERRC) (2022, April 11), Segregation of Romani schoolchildren is discrimination says North Macedonia's equality body, but fails to call authorities to account, <http://www.errc.org/news/segregation-of-romani-schoolchildren-is-discrimination-says-north-macedonias-equality-body-but-fails-to-call-authorities-to-account>.
42. ERRC (2021, April 27), New Gynaecologist Starts Work Today in Romani Neighbourhood after ERRC Mass Legal Complaint.
43. Government of North Macedonia (2022), Strategy for Inclusion of Roma 2022-2030.
44. Helsinki Committee for human rights in the Republic of Macedonia (MHC) (2018), Analysis of the public policies on the rights of the Roma and the Republic of Macedonia.
45. International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) (2016), What is antisemitism? Non-legally binding working definition of antisemitism, <https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antisemitism>.
46. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) Europe (2022), Annual review 2021.
47. ILGA Europe (2022), Annual review of the human rights situation of lesbian, gay, bisexual, trans, and intersex people in North Macedonia covering the period of January to December 2021.
48. Ministry of Education and Science (2018), Education strategy for 2018-2025.
49. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)- Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate Crime Reporting, North Macedonia 2021, <https://hatecrime.osce.org/north-macedonia>.
50. SlobodenPečat.mk (2022, November 8), Osmani will propose that the Law on Associations be sent to the Venice Commission.
51. SlobodenPečat.mk (2021, April 14), Association of Roma Lawyers welcomes the measures taken by the Ministry of Interior regarding the beaten child in Kocani.
52. Smart Balkans (2022, November 9), The MPs in N. Macedonia adopted new amendments to the Law on Associations and Foundations.
53. The Jerusalem Post (2021, June 1), [North Macedonia's first Jewish lawmaker broke taboos, hit by antisemitism](#).
54. United Nations Development Programme (UNDP) 2017, Regional Survey for Roma 2017.
55. United Nations Inter-Agency Group for Child Mortality Estimation: <https://childmortality.org/data/North%20Macedonia>.
56. United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2022), Country Reports on Human Rights Practices for 2021 - North Macedonia 2021 Human Rights Report.
57. United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2021), Country Reports on Human Rights Practices for 2020 - North Macedonia 2020 Human Rights Report.
58. World Bank (2018), Roma briefs - Europe and Central Asia - FYR Macedonia.

ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

L'annexe qui suit (en anglais uniquement) ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation en Macédoine du Nord.

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités de la Macédoine du Nord sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui, selon la pratique habituelle de l'ECRI et sauf indication contraire, ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 30 mars 2023, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

Comments by the authorities of North Macedonia on the Sixth report of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) of the Council of Europe on North Macedonia

North Macedonia highly values the role of the international human rights monitoring mechanisms and expert bodies. We appreciate their expert advice and the constructive and open cooperation we have developed over the years of membership in various international and regional organizations. As a current OSCE Chair, an EU candidate country undergoing the screening process of the accession negotiations, as well as a proven responsible and reliable UN, NATO, CoE and other IOs member state, North Macedonia, as confirmed by various relevant international assessments, demonstrates positive developments and commitment to advancing the respect and protection of the rights and freedoms established by the European Convention of Human Rights and all other international human rights treaties to which it is a party, as well as to the principles that serve as a foundation of democracy, equality, non-discrimination and tolerance. And while there might be different challenges and imperfections in different CoE member states, including our own, what is important are the willingness and the commitment to work on further improvements on detected deficiencies and draw useful guidance from the impartial and independent expert advices, when based on solid, unbiased, substantiated and reasonable arguments and conclusions.

It is encouraging to note that in the ECRI's 6th report on North Macedonia, progress in a number of areas has been recognized. At the same time, this report, as others, is and shall be further duly considered by the authorities of North Macedonia, when developing and implementing policies and adopting adequate measures in areas that still require improvements.

Case in point for this dedication is the recent adoption (June 2023) of legislative amendments to the Law on Civil Registry paving the way for remaining unregistered people in North Macedonia to get a legal identity and access their rights, which is also pertinent to one of the two priority recommendations of the ECRI's report concerning the long-standing challenges with identity documents and personal identification numbers for the previously identified Roma, who did not have sufficient proof of identity following the independence of North Macedonia.

It is appreciated that ECRI adopted some of the comments made by the authorities of North Macedonia to the draft version of the report. However, for the sake of a greater objectivity and clarity, as well as avoiding a possibility for misuse, bilateralization and instrumentalization of this report for other political agendas, other than the noble purpose and the mandate of ECRI, it is important to reiterate some viewpoints, facts and arguments, deemed as not sufficiently or adequately represented.

Namely, there are certain aspects addressed in this report (especially in paragraphs 28 and 31, 41-46, reflected also inaccurately/inadequately in the summary) not portraying truly the reality of the situation, lacking proper and broader context, containing in some instances exaggerated, self-contradictory, unsubstantiated claims, not based on all relevant facts or valid argumentation. As a highly sensitive and politicized issue between two neighboring countries, the manner in which it is elaborated is also deemed as overly one-sided, quoting in some instances only one media outlet (eg. Euractiv Sofia) without double checking or inviting any views from other relevant sources, including the official authorities of North Macedonia, at least not during the phases of the evaluation process that envisage more substantial/verbal dialogue before the preliminary consideration of a draft report at ECRI plenary.

These particular paragraphs (41-46) of the report when disproportionately addressing or (mis)characterizing a few unfortunate, sporadic and isolated incidents, lack a context, which is important for properly assessing how much organic or inherent certain occurrences are for the country under concrete ECRI's evaluation. And this context, unfortunately includes provocations, offensive verbal attacks and identity denials, hate speech, discriminatory and at times irredentist language coming from some politicians

or even sometimes from certain state officials and MEPs from Bulgaria, against the backdrop of the complex, delicate and unique processes related to the EU accession path of North Macedonia and the imbalanced position vis-à-vis an EU member state.

However, it is noted that ECRI acknowledges and commends the reaction from the authorities in North Macedonia, despite the polarization and politicization considering the above-mentioned context. (“Apparently, the local police reacted in a very professional manner to the incident. The President and the government condemned the attack...” “ECRI notes with satisfaction that the President and the Foreign Minister condemned ...”).

Furthermore in terms of the context, it is also important to reiterate that in North Macedonia, there are close to 20 associations or NGOs established by the Bulgarian ethnic community, some of them active for over 20 years. Two of these associations, sponsored, i.a. by private persons from Bulgaria were opened in 2022, bearing names of highly controversial historical personalities with links to the Third Reich or anti-Semitic policies in the past. There was a self-feeding cycle of deteriorating climate in the relations between Bulgaria and North Macedonia linked to these two associations; accompanied by harsh inflammatory reactions from Bulgaria, augmenting the risks for physical violence against the two associations that were highly negatively perceived across the multi-ethnic spectrum of North Macedonia. The *Commission* for Prevention and Protection against *Discrimination* acting upon a complaint against one of the associations, determined a discrimination committed by it in that sense. Thus the two associations “Ivan Mihajlov” and “Tsar Boris III” were deregistered based on the amended Law on Foundations and Associations not because they were “Bulgarian cultural associations” and the remaining associations of the Bulgarian ethnic community in North Macedonia were not affected by the changes to the Law and continue to operate.

When ECRI recalls the case-law of the European Court of Human Rights in this regard, it requires more thorough analysis of the quoted judgment from 2009, its integral reasoning and the assumed similarities with the present situation, which is not completely in the ECRI mandate. It should be also mentioned, that North Macedonia implemented the said judgment, unlike the situation with the numerous judgments by the European Court of Human Rights that have found violation of article 11 of the Convention in the case of Bulgaria (concerning “the unjustified refusals of the courts to register associations the aim of which is to achieve the recognition of and protect the interests of the Macedonian minority in Bulgaria”).

As to the issue of hate speech, sadly no country is immune to this phenomenon. There are ongoing debates at international level as to how best to tackle it, considering on the other hand the need to safeguard freedom of expression and protect it from censorship, challenges related to digital technologies in this regard, nuances and confusion in some instances between insult and hate speech and the different liability (civil/criminal) that accompanies them, as well as the optimal way for addressing such occurrence, i.e. whether through preventive measures, counter-speech and others vis-à-vis excessive penalization. It is a complex issue that requires multi-stakeholder approach.

North Macedonia has developed a certain relevant legislation and policies, as well as institutional framework and self-regulatory mechanisms in this field, and is implementing various project with the support of multilateral; and bilateral partners, including one related to the this topic, within the third phase of the implementation of the joint CoE/EU programme Horizontal Facility, aimed at achieving the highest European standards and assisting reforms relevant to the EU reform processes of the countries in our region.

However, when characterizing or assessing the gravity of certain allegations of hate speech (more specifically paragraph 31), it is important also to assess properly the frequency, the abovementioned context and the timing, as well as the proportionality in comparison to other individuals or groups, but also the source of certain expression having in mind the potential impact (whether it comes from private individuals or

politicians or state officials) and the institutional reactions, which in the case of this part of report is not or at least not sufficiently done.

All in all, the public stance by officials in North Macedonia when it comes to the respect of the ethnic diversities in the Macedonian society and condemnation and institutional reaction to all forms of violence in such context is something that was nurtured over the decades with an aim at creating an environment of zero tolerance for such negative occurrences. There are some good practices developed over the years that could serve as an example to other countries in that regard.

The Government of North Macedonia remains strongly committed to continue further developing tolerant and democratic society for all of its citizens, as well as to the mutually respectful cooperation and good-neighborly relations.

III. INTEGRATION AND INCLUSION

A. Integrated education

Inclusive, integrated education has become a strategic area in the intersectoral National Strategy for the development of the concept of One Society and interculturalism. The analysis of the situation, the strategic framework and the action plan in the Education section, by the external reviewers hired by the OSCE mission in the country, was evaluated precisely in the Education section as the best written part of the Strategy. The decision to go with an intersectoral strategy was motivated precisely by the recommendation of the Council of Europe, that policies gain weight if they receive a strong stimulus from the Government. Therefore, the implementation and reporting of the strategy was realized through two operational bodies, one of which includes the Deputy Minister of education and the State advisor for strategic planning, and the other, the Minister, together with seven other Ministers and Vice Prime Ministers. The strategy, action plans and the two annual reports (for [2020](#) and [2021](#)) are published centrally on the Government's website. And the report for 2022 has been prepared. The action plan, apart from the reports of the internal body, was also evaluated by an interested informal network of citizens' associations, and secondly, by two external evaluators, hired by the Office of the High Commissioner for National Minorities at the OSCE. Their remarks have already been taken into account in the development of the Strategy in a new cycle from 2023-2026. A wide team of relevant representatives of the Ministry of Education and Science, formed by the decision of the Minister, and coordinated by the Deputy Minister of Education, worked on the preparation of the new cycle. Failure to take into account the action plan and the three annual reports, at least in the education section, as well as the provided facts about a series of activities organized by the Ministry of Education and Science and various partners, are deemed as leading to an inadequate conclusions in paragraphs 55 and 56.

A. Discrimination on religious grounds (paragraph 82)

Concerning the statement that the competent institutions interpret and apply the Law on the Legal Position of Church, Religious Community and Religious Group formalistically, on the contrary, in accordance with the principles of the rule of law, the consistent application of the Law, which has received a positive opinion from respectable international factors during its adoption and its application is significant for guaranteeing human rights and freedoms, as well as preventing abuse and obstruction of the freedoms and rights of others. The protection of registered subjects from the tendentious choice of the same name and features of an already registered subject by an applicant is a standard for protecting the legal security of citizens, and the refusal to rearrange the application vis-à-vis a constructive attitude of the competent authority - the Civil Court, leads to a conclusion very different from the statement in the report.

Secrétariat de l'ECRI

Direction générale de la Démocratie et de la dignité humaine
Conseil de l'Europe

Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62

E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.

European Commission
against Racism and Intolerance


Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE