



Strasbourg, le 10 septembre 2013

Public  
ACFC/OP/III(2013)002

## COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

### Troisième Avis sur le Kosovo\*, adopté le 6 mars 2013

#### RÉSUMÉ

Des progrès continuent d'être réalisés dans la mise en œuvre de la Convention-cadre. Certaines autorités municipales ont œuvré à développer la confiance et la compréhension entre communautés en travaillant en concertation étroite avec les représentants des communautés et en s'efforçant d'appliquer les cadres politiques et législatifs en vigueur, notamment en matière de sécurité et de promotion de l'égalité d'accès à l'éducation et à l'emploi. Néanmoins, les progrès restent sporadiques et principalement dus à l'engagement et aux initiatives de particuliers ou d'organisations de la société civile, souvent soutenus par la communauté internationale. Un effort plus concerté de coordination, d'orientation et de soutien est nécessaire au niveau central pour généraliser et institutionnaliser les progrès accomplis. Les retours volontaires sont en diminution et restent impossibles dans certaines régions du fait de la persistance des problèmes de sécurité. On observe une montée du nationalisme et une tendance à l'homogénéisation de la société, en particulier dans les centres urbains et parmi les jeunes, ainsi qu'un manque de tolérance à l'égard des langues, des cultures, des traditions et des identités minoritaires. Cette tendance, notable dans tout le Kosovo\*, nuit en particulier aux communautés comptant peu de membres, qui ont besoin d'un soutien régulier pour pouvoir préserver et développer leur culture. Les rares initiatives visant à créer des espaces de contact et de dialogue entre communautés ne reçoivent pas de soutien cohérent de la part des autorités. Les jeunes générations n'apprennent pas et n'utilisent pas les deux langues officielles, et les efforts engagés pour développer une identité civique commune ancrée dans la valorisation d'une société diverse sont insuffisants. Les communautés minoritaires ne sont toujours pas effectivement associées aux prises de décisions sur les questions qui les concernent.

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

**Questions nécessitant une action immédiate**

- **Prendre des mesures effectives pour promouvoir le respect et la compréhension interethniques à tous les niveaux, notamment par le biais d'une politique culturelle transparente fondée sur la valorisation de la diversité et sur la mise en place d'un système éducatif intégré et plurilingue. Créer des espaces où les membres des différents groupes, et en particulier les jeunes, puissent se rencontrer et nouer des contacts ;**
- **Condamner fermement, rapidement et systématiquement, au niveau central et municipal, toutes les manifestations d'hostilité interethnique. Veiller à ce que le parquet et les services de justice donnent rapidement suite, de façon professionnelle, aux enquêtes de police sur les atteintes à la sécurité des communautés, afin de restaurer la confiance dans l'état de droit ; prendre à tous les niveaux des mesures énergiques pour montrer aux personnes déplacées ou rentrées au Kosovo\* qu'elles sont les bienvenues ;**
- **Prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la loi sur les langues au niveau central et municipal. Offrir au Commissaire aux langues des ressources humaines et financières adéquates, afin de le soutenir dans l'exercice de ses fonctions, et donner la priorité à la création d'un environnement favorisant activement le plurilinguisme dans la sphère publique ;**
- **Améliorer la qualité de l'éducation dans les langues des communautés comptant peu de membres et trouver des moyens de lever les obstacles qui empêchent encore les enfants des communautés gorani, rom, ashkali et égyptienne d'accéder à l'éducation ; revoir les supports et les méthodes pédagogiques pour les adapter à une société pluriethnique ;**
- **Offrir aux personnes appartenant à toutes les communautés minoritaires, y celles comptant peu de membres, de réelles occasions de participer aux prises de décisions au niveau central et local, en veillant à ce que toutes les initiatives aillent dans le sens de l'intégration plutôt que de la création de structures séparées.**

**TABLE DES MATIÈRES**

I. PRINCIPAUX CONSTATS .....	5
Procédure de suivi .....	5
Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi .....	5
Cadre législatif et institutionnel général.....	6
Recensement de la population.....	6
Liberté de circulation et processus de retour.....	6
Accès à la justice .....	7
Situation des communautés rom, ashkali et égyptienne.....	7
Protection et promotion des cultures minoritaires.....	7
Tolérance et dialogue interethnique .....	8
Liberté d'association et de religion .....	8
Accès des communautés minoritaires aux médias .....	8
Usage des langues minoritaires .....	9
Education.....	9
Représentation dans les instances élues et dans l'administration publique.....	10
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	11
Article 3 de la Convention-cadre.....	11
Article 4 de la Convention-cadre.....	13
Article 5 de la Convention-cadre.....	22
Article 6 de la Convention-cadre.....	24
Article 7 de la Convention-cadre.....	29
Article 8 de la Convention-cadre.....	30
Article 9 de la Convention-cadre.....	31
Article 10 de la Convention-cadre.....	32
Article 11 de la Convention-cadre.....	35
Article 12 de la Convention-cadre.....	36
Article 14 de la Convention-cadre.....	40
Article 15 de la Convention-cadre.....	42
Article 16 de la Convention-cadre.....	48
Articles 17 et 18 .....	49
III. CONCLUSIONS .....	50
Evolutions positives au terme des deux cycles de suivi.....	50
Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi .....	51
Questions nécessitant une action immédiate .....	53
Autres recommandations.....	54

## **COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

### **TROISIÈME AVIS SUR LE KOSOVO\***

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis conformément à l'Accord entre le Conseil de l'Europe et la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (ci-après : MINUK) sur les modalités techniques relatives à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, signé le 23 août 2004 (ci-après : l'Accord). Les constats reposent sur les informations contenues dans le rapport de suivi élaboré par l'OSCE et présenté par la MINUK conformément à l'Accord le 13 septembre 2012, sur des informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources officielles et non gouvernementales au cours de sa visite à Prishtinë/Priština et dans les municipalités de Ferizaj/Uroševac, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gračanica/Graçanicë, Mitrovicë/Mitrovica nord et sud, Prizren, Suharekë/Suva Reka, Vushtrri/Vučitrn et Zvečan/Zveçan du 2 au 7 décembre 2012\*.

2. La section I ci-après présente les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre au Kosovo\*. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant à la section II, consacrée aux dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.

3. Ces deux sections font fréquemment référence aux suites données aux constats formulés dans le cadre du suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans les premier et deuxième Avis du Comité consultatif sur le Kosovo\*, adoptés respectivement le 25 novembre 2005 et le 5 novembre 2009, ainsi que dans les Résolutions correspondantes du Comité des Ministres, adoptées le 21 juin 2006 et le 6 juillet 2011.

4. Les conclusions de la section III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives au Kosovo\*.

5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités du Kosovo\*, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage la MINUK à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés.

## I. PRINCIPAUX CONSTATS

### Procédure de suivi

6. Le Comité consultatif se félicite de son étroite coopération avec la MINUK et avec la Mission de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) au Kosovo lors de la préparation, de l'organisation et du suivi de sa visite, et les remercie chaleureusement pour l'aide et le soutien reçus pendant sa visite. Il note avec satisfaction l'attitude constructive des autorités, qui ont accepté de participer à de très nombreuses réunions au niveau central et local, créant de nombreuses occasions de discussions franches. Le Comité consultatif note que le rapport de suivi a été préparé par la Mission de l'OSCE sur la base d'étroites consultations avec les représentants de toutes les communautés et des entités gouvernementales et non gouvernementales concernées dans tout le Kosovo\*, offrant une source complète d'analyses et d'informations détaillées. Il prend également note du nombre important de rapports et d'évaluations élaborés par d'autres organisations internationales et nationales au Kosovo\*.

### Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi

7. Le Comité consultatif constate que des progrès notables ont été accomplis dans d'importants domaines liés à la promotion et à la protection des communautés minoritaires. Certaines municipalités sont parvenues à mettre les communautés minoritaires en confiance en les consultant et en appliquant effectivement les cadres politiques et législatifs pertinents, tels que ceux relatifs à la sécurité, à l'égalité d'accès à l'éducation et aux besoins particuliers des communautés rom, ashkali et égyptienne. Ces progrès, certes louables, restent sporadiques, fondés sur l'engagement et sur les initiatives de quelques municipalités, particuliers ou organisations de la société civile et souvent soutenus par la communauté internationale, compte tenu du manque de coordination, d'orientation et de soutien concertés au niveau central pour généraliser et institutionnaliser les progrès accomplis. Le Comité consultatif reconnaît qu'il faut des années pour développer des structures viables et un système de justice professionnel. Dans le même temps, il remarque une évolution préoccupante vers le nationalisme et vers la création d'une société homogène laissant peu de place aux langues, cultures, traditions et identités minoritaires, ce qui nuit particulièrement aux communautés comptant peu de membres. Il juge nécessaire d'agir en urgence et de façon concertée pour que cette tendance ne devienne pas irréversible. En effet, les jeunes générations ne sont déjà plus bilingues et les idées nationalistes sont particulièrement répandues chez les jeunes.

8. Le Comité consultatif remarque qu'une grande part de la population attend beaucoup du dialogue facilité par l'Union européenne entre Pristina et Belgrade, étape nécessaire vers la libéralisation des visas, et que les évolutions dans ce domaine se répercutent directement sur le niveau de compréhension interethnique au Kosovo\*. La récente montée de l'insécurité touchant les communautés minoritaires et leurs sites religieux est largement considérée comme liée à des événements du même type au sud de la Serbie. Le Comité consultatif déplore dans ce contexte que la protection des droits des minorités semble politisée, et observe que l'imprévisibilité des évolutions concernant le statut du Kosovo\* alimente fortement l'incertitude et la confusion dans certaines parties de la population, en particulier au nord. Malgré l'importance de la perspective régionale et des discussions politiques dans le contexte actuel, le Comité rappelle aux autorités que leur obligation de protéger et de promouvoir les droits de toutes les personnes appartenant à des communautés minoritaires découle directement de la Constitution et des normes internationales en vigueur, telles que la Convention-cadre, et exigent un engagement plus prononcé au niveau central

et local pour appliquer de bonne foi la législation, indépendamment de l'issue ou de la durée des négociations en cours.

### **Cadre législatif et institutionnel général**

9. La législation relative à la protection et à la promotion des droits des minorités est globalement conforme à la Convention-cadre. Par certains aspects, elle est l'une des plus avancées d'Europe. Le Comité consultatif se félicite que les communautés croate et monténégrine soient couvertes, depuis décembre 2011, par la loi sur la protection et la promotion des droits des communautés. De sérieuses lacunes persistent cependant dans la mise en œuvre de la législation, en raison d'un manque de ressources financières et humaines ainsi que d'un manque de compétences, de coordination effective entre entités centrales et locales et parfois de bonne volonté de la part des autorités municipales. Le cadre institutionnel reste fragmenté et caractérisé par un empilement de structures administratives dont les mandats se recoupent, entravant la mise en œuvre efficace de la législation. Le Bureau du Médiateur est reconnu par toutes les communautés pour son indépendance et son professionnalisme. Il a cependant besoin d'un soutien financier et politique nettement plus appuyé pour pouvoir mieux exercer ses fonctions clés. Il faut prendre des mesures pour que l'ensemble de la population connaisse mieux le mandat du Médiateur ainsi que ses conclusions et recommandations, qui doivent être dûment appliquées par les autorités centrales et locales.

### **Recensement de la population**

10. Un recensement de la population et de l'habitat a été mené en avril 2011. Couvrant trente-quatre communes sur trente-huit, il livre des informations précieuses et détaillées sur la population, essentielles à l'élaboration de politiques ciblées. Le recensement est généralement considéré comme ayant été mené de façon satisfaisante et conforme aux normes applicables. Toutefois, en raison du boycott des trois municipalités du nord et de Mitrovica/Mitrovicë nord et de certaines résistances dans d'autres régions, les résultats s'écartent sensiblement des estimations antérieures. Les communautés minoritaires, d'après leurs représentants, n'ont en outre pas été assez associées à la préparation et à l'organisation de cet exercice, et les agents recenseurs n'ont pas toujours respecté le droit à l'auto-identification.

### **Liberté de circulation et processus de retour**

11. Des efforts substantiels ont été engagés pour promouvoir le retour durable des personnes déplacées dans la région et au sein du Kosovo\*. Les Bureaux municipaux pour les communautés et le retour, récemment créés avec pour mission de favoriser l'égalité d'accès aux droits pour toutes les communautés, sont parvenus dans certaines municipalités à coordonner effectivement les mesures d'assistance, en concertation avec les représentants des communautés. Il faudrait cependant davantage de supervision et d'orientations au niveau central pour renforcer les connaissances et les compétences des agents municipaux concernés. La persistance des problèmes de sécurité dans certains domaines, ainsi que l'accès toujours limité aux services de base et à l'emploi, empêchent toujours le retour durable de certaines personnes déplacées, avant tout parmi les communautés serbe et rom. Des efforts ont été engagés par les autorités concernées, dont notamment la police, pour redonner aux personnes de retour au Kosovo\* un sentiment de sécurité et pour soutenir le développement de l'économie dans les zones de retour. Ces efforts devraient être poursuivis et élargis. Il faut agir davantage pour veiller à ce que toutes les personnes de retour au Kosovo\*, qu'elles viennent de la région ou de l'Europe occidentale, soient traitées à égalité, en accord avec leurs besoins spécifiques et individuels.

## **Accès à la justice**

12. Le Comité consultatif note que des efforts concertés ont été engagés pour réformer le système de justice et développer un corps judiciaire professionnel, indépendant et impartial. Néanmoins, l'arriéré des affaires à traiter par la justice reste énorme et la confiance envers le système de justice très limitée, en particulier parmi les communautés minoritaires. Les juges et les procureurs doivent être davantage formés et il faut agir davantage pour que les communautés minoritaires soient correctement représentées au sein de la justice, ce qui contribuerait aussi à répondre aux besoins linguistiques de ces communautés. Beaucoup d'affaires en attente devant la justice concernent encore des litiges sur des biens. Certaines affaires, extrêmement complexes, ne pourront être examinées par un tribunal qu'après adoption d'une législation et d'une politique complètes dans des domaines tels que l'indemnisation ou la privatisation des biens auparavant nationalisés. Un Coordinateur national des droits de propriété, nommé en 2011, doit présenter des propositions de mesures. Les difficultés particulières rencontrées par les personnes déplacées pour accéder à leurs droits à toutes les phases de leur déplacement, et donc au-delà de la facilitation du retour, restent insuffisamment prises en compte. Un Groupe de travail interministériel sur le passé et la réconciliation a été mis en place, dans l'objectif de promouvoir la compréhension interethnique et de restaurer la confiance envers le système de justice. Il devrait être dûment soutenu par tous les acteurs nationaux et internationaux concernés.

## **Situation des communautés rom, ashkali et égyptienne**

13. Concernant les communautés rom, ashkali et égyptienne, des documents d'orientation complets en faveur de l'intégration et de l'égalité ont été adoptés et des efforts substantiels ont été engagés, le plus souvent par des acteurs non gouvernementaux, pour remédier à leur persistante exclusion sociale. Malgré des réussites dans certaines municipalités, leur mise en œuvre reste à ce jour sporadique. Il faut améliorer la coordination et les orientations au niveau central pour que les autorités municipales soient dûment informées de leurs responsabilités et reçoivent des instructions à cet égard, et œuvrer davantage à associer effectivement les représentants des communautés à tous les niveaux de prises de décisions. Bien que des objectifs aient été fixés pour la représentation de ces trois communautés dans l'administration, le nombre de fonctionnaires d'origine rom, ashkali ou égyptienne reste faible et les intéressés expliquent que leur candidature aux postes vacants n'est souvent pas examinée, même lorsqu'ils ont les qualifications requises. La persistance des attitudes discriminatoires au sein des officiels et de la société dans son ensemble gêne toujours l'accès aux droits dans plusieurs domaines importants, comme l'acquisition de documents d'identité et de titres de propriété, la santé et l'éducation pour les membres de ces trois communautés. Le camp de Česmin Lug a été fermé en octobre 2010 et celui d'Osterode, contaminé au plomb, a été définitivement fermé fin 2012.

## **Protection et promotion des cultures minoritaires**

14. Des progrès substantiels ont été réalisés par la Commission de reconstruction, chargée de réhabiliter les sites culturels et religieux serbes orthodoxes endommagés en mars 2004 : plus de la moitié des trente-quatre sites identifiés ont été reconstruits et seuls quatre sites demandent encore d'importants travaux. Depuis la fermeture du Bureau civil international, l'Assemblée du Kosovo\* (l'Assemblée) a voté la création d'un Conseil de mise en œuvre et de suivi (IMC). Il est chargé de superviser la mise en place de quarante-cinq périmètres de protection autour des sites religieux et culturels de l'Eglise orthodoxe serbe. L'IMC travaillera avec un Facilitateur de l'UE placé sous l'autorité du Représentant spécial de l'UE. Il faut cependant œuvrer davantage à préserver et à développer réellement les cultures et les traditions des communautés les plus petites. L'aide aux

activités culturelles devrait reposer sur un mécanisme transparent, fondé sur des critères objectifs, pour veiller à ce que toutes les communautés à égalité aient accès à un soutien financier et autre et soient associées aux décisions les concernant. Le Comité consultatif s'inquiète en outre qu'aucune politique culturelle complète en faveur du multiculturalisme et de la diversité n'ait été développée. Des efforts concertés en ce sens doivent être engagés d'urgence, en particulier dans les centres urbains, où la présence des cultures minoritaires dans l'espace public s'affaiblit de plus en plus, remplacée par des symboles et des images qui ne reflètent qu'une seule identité culturelle.

### **Tolérance et dialogue interethnique**

15. Le Comité consultatif est profondément préoccupé par l'absence de progrès durable dans les relations entre groupes ethniques. L'impression générale est qu'elles se dégradent, en particulier dans les centres urbains et parmi les jeunes. Il faut agir d'urgence pour inverser cette tendance et promouvoir la reconnaissance de la diversité et de différentes cultures, langues et identités. Des années de séparation, dans deux systèmes d'éducation parallèles, ont créé une génération qui ne parle plus les deux langues officielles, et les quelques initiatives lancées pour réunir des jeunes des deux groupes, le plus souvent organisées par la société civile avec le soutien de la communauté internationale, utilisent souvent l'anglais comme langue de communication. Les médias alimentent parfois l'hostilité interethnique en couvrant l'actualité de façon partisane et non professionnelle ; certains hauts responsables politiques manifestent leur intolérance à l'égard des droits des minorités, y compris lors d'émissions télévisées en direct. Bien que certaines autorités centrales et municipales s'efforcent, avec des résultats mitigés, de redonner confiance aux communautés minoritaires et de créer un environnement tolérant fondé sur le respect et la compréhension mutuels, les institutions ne reconnaissent toujours pas assez que la confiance interethnique est cruciale pour assurer la stabilité et la sécurité du Kosovo\* à l'avenir. Les incidents d'insécurité, y compris violents, continue de toucher les communautés minoritaires et s'aggravent même dans certaines régions, malgré les progrès encourageants accomplis par la police pour assurer la sécurité des communautés.

### **Liberté d'association et de religion**

16. Les membres des communautés minoritaires sont toujours gênés, dans l'exercice de leurs droits, par une atmosphère de crainte et d'intimidation. Malgré les importants progrès réalisés dans certaines régions, dont la réouverture du séminaire orthodoxe Bogoslovija à Prizren, les personnes appartenant à des communautés minoritaires signalent que leur droit à manifester leurs convictions religieuses reste insuffisamment protégé et que les fidèles sont souvent harcelés ou intimidés, en particulier dans les centres urbains. Les actes de vandalisme et de destruction qui ont visé des cimetières orthodoxes et d'autres sites religieux en décembre 2012 et début 2013 exacerbent encore les craintes des communautés minoritaires quant à leur liberté de religion.

### **Accès des communautés minoritaires aux médias**

17. La législation relative aux médias en langues minoritaires reste favorable, et il existe un large éventail de chaînes de radio et de télévision en langues minoritaires. Sa mise en œuvre reste cependant incomplète, entre autres en raison des difficultés techniques de diffusion dans les régions enclavées où les communautés minoritaires sont très présentes. La création d'une deuxième chaîne de télévision publique, entièrement consacrée aux langues minoritaires et aux préoccupations des communautés minoritaires, est actuellement à l'étude. La plupart des représentants de minorités saluent ce projet. Dans l'ensemble, toutefois, les communautés comptant peu de membres disent avoir toujours beaucoup de mal à accéder à la presse, à la radio et à la télévision dans leur langue,



en particulier en turc, en gorani et en romani. De plus, les reportages et programmes en langues minoritaires seraient souvent de qualité médiocre et la formation et le recrutement de professionnels des médias qualifiés ne feraient pas l'objet d'assez d'attention. Les membres des communautés minoritaires ont toujours le sentiment que les grands médias les représentent mal et ne couvrent pas suffisamment leurs préoccupations. Il convient de veiller davantage à ce que les représentants des minorités soient associés à la gestion des programmes et des financements disponibles.

### **Usage des langues minoritaires**

18. La mise en œuvre de la loi sur les langues, qui reste l'une des plus ambitieuses d'Europe pour les seuils à partir desquels elle s'applique, semble s'être encore détériorée. Le monolinguisme s'installe progressivement dans beaucoup de municipalités. Seules quelques rares administrations s'efforcent d'utiliser les deux langues officielles (serbe et albanais) et les langues minoritaires concernées, conformément à la loi. Tout en reconnaissant le défi que représente, sur le plan humain comme financier, l'usage officiel d'une langue parlée par 3 % de la population dans une municipalité donnée, le Comité consultatif s'inquiète du manque de volonté de beaucoup de municipalités à fournir des services, même de base, dans les langues concernées. De plus, il est de plus en plus difficile de recruter des fonctionnaires maîtrisant les deux langues officielles, et *a fortiori* les langues minoritaires. Il faut agir d'urgence pour créer un environnement généralement propice à l'usage d'autres langues en public, y compris sur les indications topographiques, et donner la priorité à la promotion de la communication directe en langues minoritaires dans les contextes officiels. Les initiatives de formation des fonctionnaires aux deux langues officielles sont à cet égard bienvenues et demandent à être renforcées. La Commission linguistique a été refondue et remplacée par le Bureau du Commissaire aux langues, chargé de superviser et d'encourager la mise en œuvre de la loi sur les langues et d'offrir un mécanisme de recours effectif. Des efforts concertés doivent être engagés, assortis de ressources suffisantes, pour sensibiliser les fonctionnaires et l'ensemble de la population aux droits linguistiques et aux recours disponibles en cas d'atteinte à ces droits.

### **Education**

19. Les programmes du Kosovo\* ne prévoyant pas d'instruction en serbe, beaucoup d'enfants de la communauté serbe et la majorité des enfants roms fréquentent toujours des écoles sous administration serbe, qui appliquent un programme séparé. Il n'y a presque aucun contact entre les élèves des deux systèmes scolaires, même dans les municipalités où ils partagent les mêmes locaux. Malgré les efforts engagés pour mettre en place une pédagogie moderne, y compris pour l'apprentissage des langues, à travers une réforme complète de l'éducation, aucune action concertée n'est entreprise pour remédier au clivage linguistique parmi les jeunes et pour institutionnaliser une éducation de qualité dans les deux langues officielles dans toutes les écoles, notamment à travers un enseignement bilingue et plurilingue. Certaines écoles continuent d'enseigner en turc et en bosniaque. Trois écoles pilotes de Prizren ont mis en place des cours facultatifs de romani. Cependant, les représentants des communautés se plaignent toujours de la médiocre qualité des écoles en langues minoritaires, marquées notamment par un enseignement insuffisant des langues officielles, par des supports pédagogiques de mauvaise qualité et en quantité insuffisante et par la persistance, dans les deux systèmes éducatifs, de manuels véhiculant des idées nationalistes et des préjugés hostiles aux autres communautés. Les initiatives de révision des manuels d'histoire et de formation des enseignants à la promotion du respect et de la tolérance envers les autres cultures doivent être intensifiées et devenir une priorité absolue.

## **Représentation dans les instances élues et dans l'administration publique**

20. Il existe plusieurs mécanismes destinés à promouvoir la représentation des communautés minoritaires et leur participation à la vie publique. Vingt sièges sont réservés aux communautés minoritaires à l'Assemblée, ainsi qu'un certain nombre de postes. Cependant, les représentants des communautés les plus petites accèdent rarement à des fonctions élevées au niveau central comme local, et les nominations à ces postes sont largement perçues comme liées à des considérations politiques. La Commission des droits et intérêts des communautés, à l'Assemblée, influence peu les projets de lois concernant les communautés. Ses propositions et recommandations ne seraient pas correctement prises en compte. Le processus de décentralisation en cours a entraîné la création de cinq nouvelles municipalités à population majoritairement serbe. Bien que ce processus ait globalement amélioré la participation effective des communautés à la vie publique et rapproché des services de la population, il faut veiller à ce qu'il n'aggrave pas les clivages mais contribue à l'intégration et à la coopération entre communautés. Il faut aussi dispenser une formation complète aux fonctionnaires des nouvelles municipalités pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs tâches.

21. Le Comité consultatif juge nécessaire d'institutionnaliser au niveau municipal et central la consultation régulière et effective des communautés minoritaires, afin de veiller à ce que leurs préoccupations et points de vue sur toutes les questions qui les touchent soient dûment pris en compte et à ce qu'elles soient activement associées aux prises de décisions les concernant. Malgré le relatif renforcement du rôle et de l'efficacité du Conseil consultatif des communautés, qui dépend du Président, ses membres jugent toujours ne pas avoir assez de possibilités d'influer sur les questions qui les concernent directement, comme la décentralisation ou les privatisations, et ne pas être pris suffisamment au sérieux. En outre, le manque de coordination et d'orientation au niveau central complique le partage des informations et contrarie la recherche de réponses complètes aux difficultés repérées. Dans un contexte marqué par une situation socio-économique délicate et par des niveaux de pauvreté alarmants, les membres des communautés minoritaires restent touchés de façon disproportionnée. Le secteur privé se développe généralement plus lentement dans les régions où vivent les communautés minoritaires, régions dont les habitants semblent souvent manquer d'informations sur les possibilités d'emploi ou d'activité économique, notamment liées au processus de privatisation. Ces communautés se heurtent toujours à des obstacles particuliers dans leur accès à la santé et à d'autres services de base, qui doivent être dûment traités.

## II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

### Article 3 de la Convention-cadre

#### Champ d'application personnel de la Convention-cadre

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

22. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à maintenir leur approche flexible du champ d'application de la Convention-cadre et à poursuivre leur dialogue avec la communauté monténégrine quant à la possibilité qu'elle soit couverte par la Convention-cadre.

##### *Situation actuelle*

23. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la loi sur la protection et la promotion des droits des communautés, modifiée en décembre 2011, s'applique désormais expressément aux communautés croate et monténégrine<sup>1</sup>. Cette évolution vient récompenser les efforts constants des représentants des deux communautés. Ces derniers expliquent cependant que les modifications de la Constitution de 2008, qui leur assureraient (comme à d'autres communautés) des sièges réservés à l'Assemblée, se font toujours attendre. Le Comité consultatif espère que cette demande sera soigneusement étudiée, en consultation avec les représentants de toutes les communautés minoritaires (voir aussi les remarques à propos de l'article 15, ci-dessous).

##### *Recommandation*

24. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leur approche ouverte du champ d'application personnel de la Convention-cadre et à maintenir un dialogue constructif avec les représentants de toutes les communautés sur les questions qui touchent à la protection de leurs droits comme membres de communautés minoritaires.

#### Recensement de la population et de l'habitat

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

25. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait instamment les autorités à tout faire pour qu'un maximum d'habitants participent au recensement prévu et à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect des normes internationales en vigueur en matière de protection des données. Il rappelait aussi aux autorités que le droit à l'auto-identification des personnes appartenant à une minorité devait être strictement respecté, y compris en autorisant l'expression d'une identité mixte.

##### *Situation actuelle*

26. Le Comité consultatif note qu'un recensement de la population et de l'habitat a eu lieu en avril 2011, après trois exercices pilotes menés en 2005, 2006 et 2008. Il reconnaît les efforts substantiels engagés par l'Agence des statistiques et par les organisations internationales participantes pour surmonter les difficultés techniques et méthodologiques identifiées. Les résultats

<sup>1</sup> Voir la loi n° 04/L-020 modifiant et complétant la loi n° 03/L-047 sur la protection et la promotion des droits des communautés et de leurs membres au Kosovo, 21 décembre 2011. L'article 1.4 étend expressément la protection offerte par la loi aux communautés suivantes : « Serbes du Kosovo, Turcs du Kosovo, Bosniaques du Kosovo, Roms, Ashkali, Egyptiens, Gorani, Monténégrins du Kosovo et Croates du Kosovo ». Les populations majoritaires dans l'ensemble du Kosovo sont également protégées par cette loi lorsqu'elles sont minoritaires dans une municipalité donnée. Voir l'article 14 de la loi, sur <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,191,798>.

officiels du recensement ont été publiés en septembre 2012. La Mission internationale de suivi<sup>2</sup>, chargée de surveiller les préparatifs, le décompte et l'analyse des résultats, a conclu que le recensement « pouvait être considéré comme ayant été mené de façon assez satisfaisante<sup>3</sup> ». Cependant, le recensement a été boycotté par les habitants dans les communes de Zvečan/Zveçan, Leposavić/Leposaviq et Zubin Potok et dans le nord de Mitrovica/Mitrovicë, où la population serbe est majoritaire.

27. Le recensement a fourni aux institutions des informations détaillées et précieuses pour l'élaboration des politiques publiques, concernant par exemple les revenus des foyers, la situation au regard de l'emploi ou le niveau d'instruction. Cependant, du fait notamment qu'il ne s'est déroulé que dans 34 communes sur 38 et que certains habitants serbes et roms ont refusé d'y participer, les résultats de ce recensement pour ces deux communautés et pour d'autres communautés minoritaires s'écartent sensiblement des données et estimations déjà disponibles<sup>4</sup>. Ce fait est d'autant plus préoccupant qu'au Kosovo\*, certains des droits des personnes appartenant à une minorité dépendent du pourcentage de la population totale que cette minorité représente (voir aussi les remarques à propos des articles 10 et 15, ci-dessous). Le Comité consultatif regrette que le recensement semble avoir dans l'ensemble contribué à diviser la société, malgré les efforts concertés des autorités pour insister sur sa nécessité et son importance, et que ses résultats soient jugés peu fiables par une large part de la population<sup>5</sup>.

28. Concernant l'organisation matérielle du recensement, le Comité consultatif relève avec satisfaction qu'il n'était pas obligatoire de répondre aux questions sur l'origine ethnique et la religion et que des réponses ouvertes étaient possibles, autorisant l'expression d'une identité mixte. Cependant, lors de ses entretiens avec des interlocuteurs nationaux et internationaux, le Comité a cru comprendre que les efforts pour associer les représentants des minorités aux préparatifs et à l'organisation du recensement – ou du moins pour les consulter – avaient été insuffisants. Les représentants des plus petites communautés, en particulier, signalent que les agents recenseurs issus de minorités étaient peu nombreux, et encore moins nombreux au sein des commissions de recensement municipales, renforçant l'impression que les données concernant ces communautés ne reflétaient pas la réalité<sup>6</sup>. Au cours de sa visite, le Comité consultatif s'est entendu plusieurs fois raconter que des agents, insuffisamment formés ou sensibilisés, avaient rempli des questionnaires à la place de membres de communautés minoritaires sans les interroger et sans respecter le droit à l'auto-identification prévu à l'article 3.1 de la Convention-cadre. Alors que les questionnaires étaient disponibles dans les deux langues officielles, ainsi qu'en turc et en anglais, les témoignages indiquent que certains agents n'ont pas distribué la bonne version linguistique ou ne parlaient pas les langues officielles.

29. Le Comité consultatif estime par conséquent que les résultats du recensement devraient être analysés et traités avec une certaine souplesse, notamment compte tenu du fait que les droits de certaines communautés minoritaires dépendent de leur importance numérique au sein de leur municipalité. Des informations utiles et complémentaires peuvent être tirées de données recueillies

<sup>2</sup> Composée de représentants de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe, de la Commission économique de l'ONU pour l'Europe et de la Division de statistique de l'ONU, sous l'égide d'Eurostat.

<sup>3</sup> Voir [http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/press\\_corner/all\\_news/news/2012/21092012\\_02\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/press_corner/all_news/news/2012/21092012_02_en.htm).

<sup>4</sup> Voir entre autres European Centre for Minority Issues (ECMI) Kosovo\*, Policy Brief du 18 décembre 2012.

<sup>5</sup> Au cours de la visite de suivi, certains officiels (entre autres) ont exprimé leurs doutes. Ils pensent que la diaspora aurait dû être comprise dans le recensement.

<sup>6</sup> Des membres de la communauté gorani, par exemple, ont signalé qu'aucune personne d'origine gorani n'avait été nommée membre de la commission municipale de recensement à Dragash/Dragaš et que seuls 10 % des agents recenseurs recrutés étaient d'origine gorani, alors que les Gorani représentent près de 30 % des habitants de cette municipalité.

par d'autres moyens, comme les recherches et enquêtes indépendantes. En outre, il est capital que toutes les données recueillies soient traitées et conservées dans le strict respect des normes internationales et régionales en matière de protection des données personnelles<sup>7</sup>.

#### *Recommandation*

30. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer à l'avenir le plein respect du droit à l'auto-identification dans tous les projets de collecte et de traitement de données. Il les invite à faire preuve de souplesse dans l'utilisation des résultats du recensement pour l'élaboration de politiques concernant les droits des personnes appartenant à des communautés minoritaires, et à maintenir un dialogue étroit avec tous les représentants de ces communautés pour veiller à ce que toutes les sources de données, y compris les sources indépendantes, soient dûment consultées.

### **Article 4 de la Convention-cadre**

#### **Cadre législatif et institutionnel de lutte contre la discrimination et de promotion d'une égalité pleine et entière**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

31. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif constatait que certaines minorités nationales, notamment les Roms et les Serbes, étaient discriminées de fait. Il exhortait les autorités à assurer le fonctionnement du Bureau du Médiateur en respectant son indépendance, en lui allouant des ressources humaines et financières suffisantes et en garantissant la mise en œuvre de ses recommandations. Le Comité consultatif appelait également les autorités à sensibiliser l'ensemble de la population aux garanties et aux voies de recours prévues par la loi anti-discrimination de 2004 et à veiller à ce que les professions judiciaires, notamment les juges et les procureurs, reçoivent une formation à ce sujet.

##### *Situation actuelle*

32. Le Bureau du Médiateur continue d'enquêter sur des plaintes concernant des atteintes aux droits de l'homme, et notamment des cas de discrimination. Il peut aussi enquêter de sa propre initiative et adresser des recommandations générales aux autres institutions concernant leur respect des normes nationales et internationales des droits de l'homme<sup>8</sup>. Le Comité consultatif salue l'engagement du Médiateur, institution dont toutes les communautés reconnaissent l'indépendance. Dans le même temps, il regrette le manque de respect témoigné au Médiateur lors de la présentation de ses rapports annuels à l'Assemblée et le fait que ses recommandations ne soient, semble-t-il, que rarement appliquées. En outre, le Bureau du Médiateur reste insuffisamment doté en personnel, puisque seuls 48 postes sont pourvus sur les 64 requis<sup>9</sup>. Il lui manque également un soutien administratif, concernant par exemple des locaux adéquats au niveau central et régional et l'apport d'un budget suffisant et vraiment indépendant, conformément à la Constitution<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Voir par exemple la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et la Recommandation No. R. (97)18 du Comité des Ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

<sup>8</sup> Voir la loi n° 03/L-195 sur le Médiateur, sur <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2010-195-eng.pdf>.

<sup>9</sup> Voir son Rapport annuel 2011, sur <http://www.ombudspersonkosovo.org>. Le Comité consultatif regrette dans ce contexte que la nomination des médiateurs adjoints, prévue par l'article 5 du Règlement 2006/6 de la MINUK sur le Bureau du Médiateur, n'ait été achevée que le 7 octobre 2011.

<sup>10</sup> Le Médiateur n'a pas pu participer aux débats de l'Assemblée après la présentation de son Rapport annuel en juillet 2012, dans lequel il critique vivement l'échec des institutions à garantir les droits constitutionnels.

33. La plupart des observateurs jugent modéré le volume des plaintes déposées devant le Médiateur, compte tenu de la défiance de la population envers le système judiciaire et des nombreux problèmes de droits de l'homme. En 2011, d'après son rapport annuel, le Bureau du Médiateur a enregistré 1 453 plaintes, principalement contre des municipalités, des tribunaux et des ministères. Ce chiffre est en augmentation, par rapport aux 1 233 plaintes déposées en 2010 ; cependant, seules 546 de ces plaintes ont donné lieu à une enquête. Cela signifie que malgré les efforts d'information et de sensibilisation, beaucoup de plaignants continuent de se tourner vers le Médiateur sans bien connaître son mandat et ses fonctions. En outre, le manque de réaction des institutions centrales et locales face aux demandes du Médiateur et à ses critiques et recommandations n'encourage pas à se tourner vers lui ; les voies de recours informelles sont jugées plus susceptibles d'aboutir. Le Comité consultatif attend des autorités qu'elles accordent au Bureau du Médiateur l'attention et le respect qui lui sont dus et qu'elles lui fournissent les moyens d'accomplir ses importantes fonctions.

34. Le Comité consultatif observe en outre que la loi anti-discrimination de 2004 reste pratiquement inconnue d'une grande part de la population, malgré certaines initiatives – lancées entre autres par la société civile – pour la diffuser et pour former les fonctionnaires concernés. Bien qu'il soit généralement admis que la loi donne une définition complète des formes de discrimination et des motifs de discrimination interdits, son application quotidienne est gênée par son manque de précision concernant les procédures et les sanctions. Le nombre de plaintes déposées en vertu de cette loi et examinées par des tribunaux reste très faible<sup>11</sup>. Le Comité consultatif regrette en outre que rien ne soit fait pour centraliser les données et statistiques sur les plaintes pour discrimination ou sur l'accès aux droits des personnes appartenant à des minorités, condition pourtant essentielle pour réagir aux témoignages persistants de discrimination directe et indirecte, y compris multiple, que connaissent les groupes défavorisés (voir aussi ce qui suit, ainsi que les remarques à propos de l'article 15). Aucun règlement ou mécanisme spécifique n'a été adopté pour assurer l'application de la loi<sup>12</sup>. Bien que d'autres instances aient été créées par ailleurs, comme les Unités des droits de l'homme au niveau ministériel et municipal, ces Unités sont coordonnées par le Bureau du Premier ministre pour la bonne gouvernance et ne s'appuient pas sur des instructions ou sur des bases législatives claires en matière de lutte contre la discrimination<sup>13</sup>.

35. Tout en se félicitant que la loi anti-discrimination et la loi sur les communautés prévoient expressément la possibilité de mesures spéciales pour promouvoir l'égalité effective des groupes défavorisés, le Comité consultatif regrette de ne percevoir aucune stratégie cohérente concernant l'adoption et la mise en œuvre de telles mesures. De plus, le Centre pour l'égalité de traitement – prévu à l'article 9.5 de la loi anti-discrimination – n'a pas vu le jour. Certes, des quotas de personnes appartenant à des minorités ont été définis dans plusieurs domaines afin d'encourager leur participation à la vie publique, mais ils sont largement considérés comme inefficaces et sujets à des abus (voir plus loin). Le Comité consultatif note que la Commission de l'Assemblée chargée des droits de l'homme, de l'égalité hommes-femmes, des personnes disparues et des pétitions a préparé une évaluation de la loi anti-discrimination et recommande sa révision dans le cadre de la stratégie législative pour 2013. Il espère que des mesures effectives seront prises dans ce cadre pour

<sup>11</sup> Voir entre autres *Anti-Discrimination Law in Kosovo: seven years on*, Youth Initiative for Human Rights, décembre 2011.

<sup>12</sup> En vertu de l'article 12.3 de la loi, « des règlements peuvent être adoptés [...] pour faciliter la mise en œuvre de la loi ».

<sup>13</sup> Voir aussi le document *Opinion on the Kosovo\* Draft Regulation on Mechanisms for Cooperation, Coordination, Monitoring, Reporting, Protection and Promotion of Human Rights*, préparé par Service des politiques et du développement des droits de l'homme du Conseil de l'Europe (DG I), mars 2013, concernant les effets de la multiplication des mécanismes sur l'efficacité globale des politiques de promotion et de protection des droits de l'homme au Kosovo\*.

clarifier et harmoniser la mise en œuvre de la loi, y compris concernant la promotion d'une égalité effective via des mesures spéciales, comme prévu à l'article 4.2 de la Convention-cadre.

#### *Recommandations*

36. Le Comité consultatif exhorte les autorités à fournir au Bureau du Médiateur le soutien politique et les ressources dont il a besoin pour exercer son mandat effectivement et en toute indépendance, comme prévu par la loi.

37. Le Comité consultatif appelle les autorités à agir rapidement pour veiller à ce que les institutions compétentes appliquent effectivement la loi anti-discrimination. Cela devrait passer par des mesures législatives clarifiant ses dispositions et par un renforcement des activités de sensibilisation et de formation auprès des fonctionnaires municipaux et de la population en général.

### **Liberté de circulation et processus de retour**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

38. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à agir davantage pour créer les conditions nécessaires à la liberté de circulation des personnes appartenant aux minorités, en leur garantissant une protection et une sécurité effectives et en répondant à leurs craintes par un dialogue et des mesures visant à renforcer la confiance entre communautés. Il les appelait en outre à manifester plus fortement leur engagement en faveur d'un processus durable de retour, notamment en assurant l'accès aux droits socio-économiques et à l'éducation pour les personnes concernées, y compris celles qui ont été forcées de rentrer, et en prévoyant suffisamment de ressources financières et humaines pour mettre en œuvre les stratégies d'intégration existantes.

#### *Situation actuelle*

39. Le Comité consultatif note que le nombre de retours volontaires, depuis les pays de la région ou depuis d'autres pays, est en diminution depuis 2010. Seuls 970 retours volontaires de personnes appartenant à des minorités ont été enregistrés en 2012, contre 1 182 en 2011 et 2 318 en 2010<sup>14</sup>. D'après la plupart des interlocuteurs, le processus de retour volontaire est généralement considéré comme achevé ; le nombre de personnes toujours enregistrées comme souhaitant rentrer est assez faible. Dans son évaluation complète du processus de retour, récemment publiée, l'OSCE relève quelques évolutions positives dans la politique des retours depuis 2010 mais regrette que les municipalités appliquent le cadre politique et législatif de façon incohérente et inefficace, entravant la capacité des intéressés à regagner effectivement leur domicile d'origine. Le Comité consultatif regrette l'absence, en dehors des données du HCR et de l'OSCE, d'un travail de recueil de données concernant le nombre de personnes revenues au Kosovo\* et d'une analyse complète de leur accès aux droits.

40. La création en août 2010, par un règlement du Premier ministre, des Bureaux municipaux pour les communautés et le retour (MOCR) est considérée comme la principale nouveauté dans la politique des retours au niveau municipal<sup>15</sup>. Dotés de ressources humaines et opérationnelles basiques, ces mécanismes locaux de coordination sont chargés « de protéger et de promouvoir les droits des communautés, l'égalité d'accès de toutes les communautés aux services publics et la création des conditions nécessaires au retour durable des réfugiés, des personnes déplacées et des

<sup>14</sup> Tous les chiffres sont tirés des statistiques du HCR (état : fin décembre 2012). Depuis 2000, 24 297 personnes sont rentrées au total et environ 235 000 personnes restent déplacées. Voir le document du HCR, *Estimate of Refugees and Displaced Persons still seeking solutions in South-Eastern Europe*, 30 juin 2012.

<sup>15</sup> Voir OSCE, *An Assessment of the Voluntary Returns process in Kosovo*, octobre 2012.

rapatriés<sup>16</sup> », en évaluant les besoins de ceux qui sont rentrés, en les informant sur leurs droits et en élaborant des stratégies municipales de retour pour que les institutions municipales puissent orienter leurs actions dans ce domaine. Le Comité consultatif salue cet important effort des autorités pour mieux coordonner et institutionnaliser les retours au niveau municipal, et juge que les MOCR devraient recevoir toutes les ressources et tout le soutien nécessaires pour s'acquitter de l'ensemble de leur mission. Au niveau central, il convient de veiller à coordonner, surveiller et évaluer régulièrement les activités de ces Bureaux, en concertation avec les représentants des communautés minoritaires (voir les remarques à propos de l'article 15, ci-dessous). Enfin, étant donné le rôle central joué par les MOCR, il est impératif qu'ils soient correctement formés à leurs tâches, dont notamment l'évaluation individuelle des besoins des intéressés, essentielle à la réussite de leur intégration.

41. Le Comité consultatif se félicite que la Stratégie adoptée en février 2010 par le ministère des Communautés et des Retours, officiellement chargé de superviser le processus de retour, mette l'accent sur la réinsertion des personnes et sur des retours durables. Le développement de petites entreprises, par exemple, a été soutenu par des subventions et par quelques formations professionnelles à l'attention des personnes rentrées au Kosovo\*, organisées au niveau municipal par le biais des MOCR. Des témoignages indiquent cependant que ces personnes ont toujours du mal à accéder à l'éducation, aux soins de santé et à d'autres services sociaux. D'après les représentants des communautés, les MOCR ignorent souvent les besoins spécifiques des enfants ou des personnes âgées, et les membres des minorités les plus petites ont le sentiment que les MOCR donnent la priorité aux Serbes<sup>17</sup>. Les besoins particuliers des personnes rentrées au Kosovo\* non propriétaires ont été reconnus en 2010 par l'adoption d'une disposition législative<sup>18</sup>. Cependant, des actions plus concrètes sont requises pour assurer un logement adéquat et pérenne aux personnes rentrées au Kosovo\* non propriétaires et pour résoudre le problème des abris informels, qui touche toujours principalement les membres de la communauté rom. Le Comité consultatif s'inquiète du refus de certaines municipalités d'attribuer des terrains aux familles déplacées, étant donné que la privatisation des terrains les plus convoités a créé une pénurie générale de terrains municipaux adaptés.

42. D'après les interlocuteurs du Comité consultatif, presque 95 % des familles revenues dépendent des prestations sociales et le chômage, en particulier dans les zones rurales, est considéré comme l'un des principaux obstacles à la pérennité des retours. Alors que les personnes d'origine serbe ou rom possédant des documents d'identité serbes reçoivent une aide du gouvernement serbe et ont accès à l'éducation et à des services de santé dans leur langue, les autres dépendent des prestations sociales du Kosovo\*, qui ne sont octroyées qu'après obtention de documents d'identité valables. Le Comité consultatif rappelle que la législation demande aux autorités de tenir particulièrement compte des besoins des personnes appartenant à des communautés minoritaires, dont notamment les Roms, les Ashkali et les Egyptiens<sup>19</sup>. Des programmes ciblés devraient être développés pour promouvoir l'accès des membres de communautés minoritaires à leurs droits, y compris via des mesures positives, comme expressément prévu à l'article 4.2 de la Convention-

<sup>16</sup> Voir l'article 1 du Règlement n° 02/2010 du cabinet du Premier ministre, adopté le 12 août 2010 : [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rregullore\\_per\\_Zyrat\\_komunale\\_per\\_Komunitete\\_dhe\\_Kthim.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rregullore_per_Zyrat_komunale_per_Komunitete_dhe_Kthim.pdf).

<sup>17</sup> Le Comité consultatif renvoie à cet égard à un appel à demandes d'aides au logement publié par la municipalité de Gračanica/Graçanicë qui, selon les témoignages, précisait : « réservé aux membres de la communauté serbe ».

<sup>18</sup> Voir la loi n° 03/L-164 du 25 février 2010 sur le financement de programmes spécifiques de logement.

<sup>19</sup> Aux termes de l'article 9.2 de la loi sur la protection et la promotion des droits des communautés et de leurs membres au Kosovo (n° 3/L-047), « la République du Kosovo développe des programmes en faveur de l'emploi public et des initiatives, dont des mesures spéciales ciblées, pour surmonter la discrimination directe et indirecte contre les personnes appartenant aux communautés. Une attention spéciale est accordée à l'amélioration de la situation des communautés rom, ashkali et égyptienne ».



cadre. En outre, il convient d'agir pour dissuader les personnes rentrées au Kosovo\* de revendre leur bien juste après en avoir repris possession et pour les inciter à rester dans leurs lieux d'origine.

43. Le Comité consultatif note que les retours forcés et les rapatriements aidés depuis l'Europe occidentale sont plus nombreux que les retours volontaires et que le pourcentage des retours forcés parmi les minorités est en augmentation constante, en particulier chez les Roms, les Ashkali et les Egyptiens<sup>20</sup>. Point inquiétant, les autorités donneraient la priorité à la réadmission des personnes venant d'Europe occidentale, une réadmission réussie étant perçue comme un moyen d'avancer vers la libéralisation des visas et l'adhésion à l'UE. Tout en saluant les efforts engagés pour mieux définir les responsabilités en matière de réadmission au niveau municipal, le Comité consultatif est préoccupé par ce qui ressemble à la mise en place d'un double système de réadmission, qui risque de créer des inégalités entre les personnes en provenance d'Europe et celles en provenance de la région ou du Kosovo\*. Il rappelle aux autorités leur obligation de promouvoir une égalité pleine et effective parmi toutes les personnes appartenant à des communautés minoritaires, conformément à l'article 4 de la Convention-cadre.

44. Beaucoup des personnes rentrées au Kosovo\* connaissent des problèmes de sécurité qui ont un fort impact sur leur liberté de circulation. Les réactions des autorités municipales sont très variées, allant d'un engagement authentique et concerté, comme celui signalé à Ferizaj/Uroševac et à Gjilan/Gnjilane, à une attitude plus négligente, comme à Pejë/Peć<sup>21</sup>. En général, il semble que les personnes de retour au Kosovo\* aient encore trop peu de contacts avec les communautés d'accueil, alors que les conditions de sécurité sont signalées comme globalement meilleures là où de tels contacts sont noués dès avant le retour. La liberté de circulation reste particulièrement limitée pour les Albanais habitant les quartiers mixtes du nord de Mitrovica/Mitrovicë et les trois municipalités septentrionales sous administration serbe de fait, qui se heurtent à des problèmes de sécurité lorsqu'ils tentent d'accéder à l'emploi et à la plupart des services et ne peuvent pratiquement aller qu'au sud de Mitrovica/Mitrovicë pour trouver un hôpital ou un établissement d'enseignement secondaire.

#### *Recommandations*

45. Le Comité consultatif appelle les autorités à améliorer leur coordination et leur supervision des Bureaux municipaux pour les communautés et le retour (MOCR) et à veiller à ce que ces derniers accomplissent pleinement et effectivement leurs missions. Des efforts doivent être faits pour sensibiliser et former les MOCR de façon à ce qu'ils répondent correctement aux besoins des personnes de retour au Kosovo\*, et des ressources humaines et financières suffisantes doivent être mises à leur disposition.

46. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à promouvoir davantage l'intégration durable des personnes de retour au Kosovo\*, en accordant une attention renouvelée à leur accès aux services sociaux et aux possibilités d'emploi et en veillant à ce qu'elles bénéficient toutes d'un accompagnement conçu pour répondre à leurs besoins spécifiques et individuels. Il faut œuvrer davantage à préparer les communautés d'accueil et à promouvoir la communication et les contacts entre les membres des différentes communautés dans tout le Kosovo\*.

<sup>20</sup> Voir les statistiques du HCR, décembre 2012.

<sup>21</sup> Pour plus de détails, voir OSCE, *An Assessment of the Voluntary Returns process in Kosovo*, octobre 2012.

## Accès à la justice et restitution des biens

### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

47. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait instamment les autorités à prendre des mesures vigoureuses pour réduire l'arriéré des affaires à traiter par le système judiciaire, en particulier les litiges sur les biens, et à garantir un accès rapide à la justice et le respect du droit à un procès équitable, en accordant une attention particulière à la situation des personnes appartenant aux minorités.

### *Situation actuelle*

48. Malgré de considérables progrès en matière de réforme de la justice et de mise en place d'un corps judiciaire professionnel et indépendant, le Comité consultatif regrette que l'arriéré reste énorme : on comptait fin septembre 2012 pas moins de 221 528 affaires en souffrance (la plupart devant les tribunaux municipaux<sup>22</sup>), et le nombre de juges nommés reste insuffisant<sup>23</sup>. Pour plusieurs interlocuteurs, cette apparente incapacité du système judiciaire à réduire l'arriéré des affaires s'explique aussi par la faiblesse des qualifications et par un manque de motivation<sup>24</sup>. L'Institut judiciaire assure toujours la formation initiale et continue des juges, avec le soutien d'organisations non gouvernementales nationales et internationales. Une formation beaucoup plus substantielle serait cependant nécessaire, y compris à l'attention des membres du parquet et des professions juridiques au sens large. Le Comité consultatif s'inquiète en outre des lacunes signalées dans l'application de la loi sur les langues, qui défavorisent particulièrement les membres de communautés minoritaires : la langue de la procédure est apparemment choisie par le juge et non en fonction des demandes et des besoins du plaignant<sup>25</sup>. En conséquence, les membres des communautés minoritaires doutent très fortement des capacités du système judiciaire, ce qui mine leur sentiment de sécurité et l'accès à leurs droits en général (voir les remarques ci-dessus). Le Comité consultatif, vivement préoccupé par ce manque de confiance dans l'état de droit, souligne que les principales lacunes identifiées par le Médiateur dans son rapport annuel de 2011 sont la non-exécution des décisions de justice et la durée excessive des procédures judiciaires<sup>26</sup>.

49. Parmi les affaires en attente, beaucoup portent encore sur des problèmes de propriété et de restitution des biens, et l'impression dominante est que les tribunaux n'accordent pas assez d'attention aux occupations illégales de domiciles<sup>27</sup>. Concernant les litiges sur des biens privés provoqués par le conflit armé, le Comité consultatif note avec satisfaction que l'Agence kosovare de la propriété a achevé l'examen de plus de 35 000 dossiers<sup>28</sup> sur les quelque 42 000 déposés avant

<sup>22</sup> Voir les statistiques du Conseil judiciaire du Kosovo pour le troisième trimestre 2012, sur [http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/2012 Third Quarter Statistics Report on the work of Rregular Court 287519.pdf](http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/2012%20Third%20Quarter%20Statistics%20Report%20on%20the%20work%20of%20Rregular%20Court%20287519.pdf).

<sup>23</sup> Seuls deux juges supplémentaires ont été nommés, par exemple, pour traiter les 4 000 affaires en souffrance dans la région de Pejë/Peć.

<sup>24</sup> Dans le cadre d'une réforme générale de la justice, la loi sur les tribunaux a mis en place une nouvelle structure judiciaire, qui est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et devrait résorber à terme une partie de l'arriéré. La nouvelle loi accorde une attention spéciale à la représentation des femmes et des minorités ethniques parmi les juges ; 15 % des juges de la Cour suprême et de la Cour d'appel devraient être issus de communautés minoritaires.

<sup>25</sup> La situation est aggravée par la diminution du nombre de juges et de membres du personnel judiciaire capables de parler les deux langues officielles. Voir entre autres Milica Matijević, *Access to Justice for Internally Displaced Persons from Kosovo*, juin 2012, [http://www.pravnapomoc.org/web/access\\_to\\_justice.pdf](http://www.pravnapomoc.org/web/access_to_justice.pdf).

<sup>26</sup> Voir le rapport annuel 2011 du Bureau du Médiateur, <http://www.ombudspersonkosovo.org>.

<sup>27</sup> Le nombre exact de litiges sur des biens encore en attente devant les tribunaux de première et deuxième instance est difficile à connaître. Les estimations varient de 18 000 à 20 000. Voir le rapport *Rights to Restitution and Compensation of Damaged or Destroyed Property*, juillet 2012, sur :

[http://www.pravnapomoc.org/web/2nd Human Rights Report Final.pdf](http://www.pravnapomoc.org/web/2nd%20Human%20Rights%20Report%20Final.pdf).

<sup>28</sup> Voir le rapport du Secrétaire général de la MINUK au Conseil de sécurité, 4 février 2013.

fin 2007 et qu'elle commence, en coopération avec la police kosovare (KPS), à faire appliquer ses décisions, y compris par le biais d'expulsions<sup>29</sup>. Il note cependant que cette mise en œuvre reste particulièrement difficile dans la partie septentrionale du Kosovo\*. Ainsi, au sud de Mitrovicë/Mitrovica, beaucoup d'occupants illégaux possèdent en fait un bien lui-même illégalement occupé dans la partie nord. La question des logements sociaux pose aussi problème, malgré l'adoption d'une législation à leur sujet<sup>30</sup>, car les registres cadastraux où étaient notés les droits d'occupation se trouvent toujours en Serbie. En outre, de plus amples mesures politiques et législatives pourraient s'avérer nécessaires pour résoudre certains problèmes, comme celui des biens auparavant nationalisés et en cours de privatisation alors que les droits d'occupation ne sont pas clairement établis. Le Comité consultatif note que l'Agence kosovare de la propriété, conçue pour traiter un gros volume de plaintes, n'est pas en mesure de résoudre de telles affaires, et salue la nomination en août 2011 d'un Coordinateur national des droits de propriété. Ce Coordinateur devrait être dûment soutenu par les autorités et par les organisations internationales concernées, afin que les dossiers complexes encore en suspens soient traités conformément aux normes internationales pertinentes et que des mesures appropriées soient rapidement prises.

50. Le Comité consultatif reste notamment préoccupé par les difficultés rencontrées par les personnes déplacées pour accéder à leurs droits. Malgré le grand nombre de personnes déplacées encore signalé<sup>31</sup>, dont environ 980 encore hébergées dans des centres collectifs où les conditions de vie sont déplorablement, aucune disposition n'est en place pour répondre aux besoins particuliers de ces personnes à toutes les phases de leur déplacement, hormis les mesures générales de facilitation des retours. Les retours vers le Kosovo\*, cependant, ne représentent qu'une petite partie du nombre total des retours, ce qui semble indiquer que beaucoup de personnes encore déplacées ne peuvent pas ou ne souhaitent pas rentrer<sup>32</sup>. Pour accéder aux droits sociaux, beaucoup auraient donc plutôt besoin d'une aide sur leur lieu de déplacement. Certaines personnes déplacées restent enregistrées comme propriétaires, ce qui les empêche d'accéder aux prestations sociales, alors que leur bien est illégalement occupé<sup>33</sup>. Aucune institution ne se consacre à la promotion des droits des personnes déplacées, mis à part les MOCR, qui se concentrent sur la facilitation des retours. Le Comité consultatif juge que davantage d'efforts devraient être faits pour veiller à correctement protéger les personnes déplacées à toutes les phases de leur déplacement, y compris en favorisant leur intégration sur place lorsqu'elles le souhaitent.

51. S'agissant des crimes de guerre et des personnes disparues, le Comité consultatif salue la création, en juin 2012, d'un Groupe de travail interministériel sur le passé et la réconciliation. L'objectif de ce Groupe est de répondre aux violations flagrantes des droits de l'homme et du droit humanitaire commises par le passé en tenant compte du point de vue de toutes les communautés, et de promouvoir la réconciliation et une paix durable « en veillant à ce que des comptes soient rendus, en servant la justice [...], en facilitant la recherche de la vérité [...] et en prenant toutes les

<sup>29</sup> La Commission du Kosovo pour les contentieux sur les biens (KPCC), organe décisionnel quasi-judiciaire dépendant de l'Agence kosovare de la propriété, a pour mission de résoudre « les contentieux portant sur la propriété et l'utilisation de biens immeubles privés dans des circonstances directement liées ou résultant directement du conflit armé qui s'est déroulé du 27 février 1998 au 20 juin 1999, lorsque le plaignant n'est plus en mesure d'exercer ses droits sur ses biens ». La KPCC peut confirmer les droits de propriété et d'usage auxquels prétendent les parties, demander la saisie d'un bien (y compris via l'expulsion d'occupants illégaux), donner tort ou raison aux plaignants ou déclarer leur plainte irrecevable. Voir <http://www.eulex-kosovo.eu/en/justice/kosovo-property-claims-commission.php>.

<sup>30</sup> Loi n° 04/L-061 sur la vente d'appartements grevés d'un droit d'occupation, <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2.191.815>.

<sup>31</sup> Fin 2012, le HCR estimait à 17 700 le nombre de personnes déplacées au Kosovo\*.

<sup>32</sup> La plupart des personnes déplacées recensées par le HCR viennent de la région de Mitrovicë/Mitrovica, où la situation sécuritaire particulièrement délicate rend pour l'instant les retours improbables.

<sup>33</sup> Cependant, la loi relative aux impôts sur les biens immeubles reconnaît les déplacements, puisqu'elle permet d'imposer les usagers des biens plutôt que leurs propriétaires. Voir la loi n° 03/L-204 du 7 octobre 2010, article 5.

mesures nécessaires pour restaurer la confiance envers les institutions de l'Etat et la mise en œuvre de l'état de droit<sup>34</sup> [...] ». Le Comité consultatif souligne l'importance d'une telle initiative, qui devrait être dûment soutenue par les organisations internationales concernées<sup>35</sup>, pour promouvoir un processus de réconciliation et de résilience au sein de toutes les communautés et pour restaurer la confiance envers les institutions et le système de justice.

#### *Recommandations*

52. Le Comité consultatif exhorte à nouveau les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire l'énorme arriéré des affaires à traiter par la justice, dont beaucoup concernent encore des litiges sur les biens, et pour garantir à tous un accès effectif à la justice. Il faut accentuer les efforts pour mettre en place un système de justice et un parquet efficaces, professionnels et indépendants, afin de restaurer la confiance de la population dans l'état de droit.

53. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à apporter des réponses législatives et politiques appropriées aux problèmes qui se posent toujours en matière de droits, comme la protection des personnes déplacées à toutes les phases de leur déplacement ou les complexes situations litigieuses liées aux biens et aux compensations.

54. Le Comité consultatif invite les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour soutenir l'importante mission confiée au Groupe de travail interministériel sur le passé et la réconciliation, à savoir la promotion de la compréhension interethnique et la restauration de la confiance envers le système de justice.

### **Egalité pleine et effective des Roms, des Ashkali et des Egyptiens**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

55. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait instamment les autorités à trouver une solution adéquate et durable pour la population rom, ashkali et égyptienne vivant dans des camps contaminés par le plomb au nord du Kosovo\*. Il demandait en outre des mesures résolues et stratégiques pour promouvoir l'égalité effective des personnes appartenant à ces communautés défavorisées dans l'accès à l'emploi et aux services sociaux et pour la délivrance de pièces d'identité.

#### *Situation actuelle*

56. Le Comité consultatif se félicite que le camp d'Osterode ait été définitivement fermé fin décembre 2012 et que ses derniers habitants aient été relogés<sup>36</sup>. Il observe en outre avec satisfaction les efforts constants engagés en 2013 pour fermer le camp de personnes déplacées de Leposavić/Leposaviq, aux conditions de vie épouvantables, et encourage une étroite concertation avec les communautés concernées pour veiller à ce que leurs préoccupations et leurs traditions soient dûment prises en compte lors du processus de relogement. Il espère en outre que les autorités du sud de Mitrovicë/Mitrovica reviendront sur leur réticence initiale à fournir un logement à des familles non originaires de la municipalité. Le Comité consultatif souligne enfin que la

<sup>34</sup> Voir [http://www.zarekom.org/uploads/news/2012/06/i\\_2282/f\\_1/f\\_3053\\_0.pdf](http://www.zarekom.org/uploads/news/2012/06/i_2282/f_1/f_3053_0.pdf).

<sup>35</sup> Voir le rapport de l'APCE *La situation au Kosovo\* et le rôle du Conseil de l'Europe*, doc. 13088 du 7 janvier 2013, et le rapport d'Amnesty International *Time for EULEX to prioritise war crimes*, Londres, avril 2012, sur [http://www.amnesty.eu/content/assets/260412\\_EULEX\\_Report.pdf](http://www.amnesty.eu/content/assets/260412_EULEX_Report.pdf).

<sup>36</sup> Le camp de Česmin Lug a déjà fermé en octobre 2010. Des actions menées par Mercy Corps dans le cadre d'un projet financé par l'UE, le *Mitrovicë/a RAE Support Initiative Project (EU-MRSI)*, ont permis de reloger 587 personnes d'Osterode et de Česmin Lug et 42 personnes du camp de Leposavić/Leposavic, où 31 familles (131 personnes) demeuraient encore fin 2012.

contamination par le plomb reste un grave sujet d'inquiétude, en particulier pour les enfants, qui doivent être suivis de près et bénéficier d'un traitement adéquat. Selon Mercy Corps, 16 enfants sur les 229 touchés montrent un fort niveau de contamination et suivent un traitement médical, les autres recevant une supplémentation en vitamines. Cependant, il faut aussi prêter attention aux impacts à long terme sur la santé que risque d'engendrer l'exposition prolongée au plomb.

57. Le Comité consultatif note qu'un an après son adoption par les autorités, en décembre 2009, la Stratégie pour l'intégration des Roms, des Ashkali et des Egyptiens a été complétée par un Plan d'action qui prévoit des mesures concrètes au niveau central et local pour répondre aux difficultés avérées d'inégalité et d'exclusion sociale rencontrées par ces trois communautés et à la méconnaissance de leurs droits au sein des communautés, des officiels concernés et de la population générale. Le Comité consultatif se félicite que le Plan d'action demande également davantage d'études concernant les conditions de vie des personnes appartenant à ces trois communautés et prévoit des mesures pour faire connaître leur patrimoine culturel, leurs traditions et leur identité. Le Plan est assorti d'un calendrier détaillé et d'un budget prévisionnel de mise en œuvre, mais le ministère des Finances ne lui a pas réservé de ligne budgétaire. Les versements sont effectués au cas par cas par les ministères concernés ou proviennent de dons internationaux. Selon plusieurs témoignages, le Plan connaît une application sporadique et souvent dépendante d'initiatives individuelles plutôt que d'efforts concertés de la part des institutions<sup>37</sup>. Le Comité consultatif note les récents efforts engagés par les autorités pour participer à la Décennie pour l'intégration des Roms 2005-2015, ce qui permettra au Plan d'action de bénéficier d'un échange d'expériences, d'une coordination et d'un soutien au niveau régional.

58. Le Plan d'action souligne le rôle essentiel de la coordination entre autorités centrales et locales. Cependant, les modalités pratiques de cette coordination sont assez floues. Le ministre des Communautés et des Retours préside le groupe de travail interministériel sur la mise en œuvre de la Stratégie, mais c'est le Vice-Premier ministre qui préside le groupe interministériel de pilotage du Plan d'action. Le Conseil consultatif pour la bonne gouvernance (AOGG) et le Bureau pour les questions communautaires, qui dépend du Premier ministre, ont un rôle central à jouer dans la bonne coopération entre les ministères concernés. L'AOGG dirige un groupe de travail technique également chargé de présenter un rapport bisannuel sur les progrès accomplis. Bien que des ministères aient contribué individuellement à la mise en œuvre du Plan d'action (voir les remarques à propos des articles 12 et 15, ci-dessous), le manque de coordination claire et d'échange d'informations limite la capacité des parties prenantes à s'approprier le Plan d'action et à rendre des comptes et crée un écart entre institutions centrales et responsables locaux. Certaines autorités municipales ne seraient pas pleinement sensibilisées au Plan d'action et aux responsabilités qu'il entraîne pour elles, notamment en matière de participation, de culture, de médias et d'information. Des efforts doivent être faits au niveau central pour harmoniser et renforcer la coordination, afin que les autorités municipales soient dûment informées et tenues de s'acquitter de leurs responsabilités en vertu du Plan d'action.

59. Le Comité consultatif reste particulièrement préoccupé par l'accès des Roms, des Ashkali et des Egyptiens aux documents d'identité. Beaucoup d'entre eux ont toujours du mal à fournir les pièces requises pour déclarer une naissance (carte d'identité des parents, preuve de résidence légale et frais à verser), étant donné qu'il n'y a parfois pas eu de déclaration de naissance depuis plusieurs générations. De plus, le système d'état civil est inégalement mis en œuvre. La législation prévoit par exemple que si les registres ont été détruits, les déclarations de témoins sont recevables. Cependant, en l'absence d'orientation claire sur la mise en œuvre de cette procédure, les municipalités

<sup>37</sup> Voir entre autres le document de l'OSCE *Implementation of the Action Plan on the Strategy for the Integration of the Roma, Ashkali and Egyptian Communities in Kosovo*, mai 2011.

l'appliquent sans grande cohérence<sup>38</sup>. Le Comité consultatif salue les initiatives prises par la société civile, avec le soutien de plusieurs municipalités, pour mener des campagnes de sensibilisation et fixer des périodes d'enregistrement gratuit à l'état civil pour les personnes sans papiers, comme le prévoit également le Plan d'action. Compte tenu des désavantages majeurs qu'entraîne l'absence de document d'identité – risque d'apatridie, de refus d'accès aux soins, à l'éducation et à d'autres services publics et difficultés à obtenir la restitution des biens ou leur compensation – ce type d'effort doit être renouvelé et des mesures concrètes doivent être définies, en étroite concertation avec les représentants des communautés, pour réduire effectivement le nombre de personnes touchées<sup>39</sup>.

### *Recommandations*

60. Le Comité consultatif appelle les autorités à œuvrer davantage à l'intégration des communautés rom, ashkali et égyptienne, en prévoyant les ressources nécessaires dans le Budget consolidé du Kosovo\* et en harmonisant la coordination centrale pour veiller à ce que toutes les municipalités soient informées de la Stratégie et du Plan d'action et reçoivent l'instruction de les appliquer. Les autorités municipales doivent renouveler leur engagement à fournir sans aucun obstacle des documents d'identité, et notamment des certificats de naissance, à toutes les personnes appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne.

61. Le Comité consultatif exhorte en outre les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter au plus vite la fermeture du dernier camp de personnes déplacées, à Leposavić/Leposaviq, et pour veiller à ce qu'un traitement médical approprié soit fourni à toutes les personnes qui en ont besoin.

## **Article 5 de la Convention-cadre**

### **Aide au maintien de la culture et de l'identité des communautés minoritaires**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

62. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à davantage protéger les sites religieux des minorités et à continuer de soutenir les travaux de reconstruction en cours. Il encourageait les autorités à continuer de promouvoir le maintien et le développement des cultures des communautés minoritaires, y compris celles comptant peu de membres, et rappelait que le soutien financier aux activités des organisations de minorités devait être accordé de manière transparente et participative.

#### *Situation actuelle*

63. Le Comité consultatif relève les progrès notables accomplis sous l'égide de la Commission de reconstruction. Les travaux sont considérés comme achevés sur plus de la moitié des trente-quatre sites religieux ou culturels où des dégradations ont été signalées après les heurts de mars 2004. Le Comité se félicite qu'au cours de sa visite, le ministre de la Culture, de la Jeunesse et des Sports ait annoncé le versement du budget nécessaire à l'achèvement des travaux sur les sites restants, et salue le rôle important joué par le Facilitateur de l'UE, en particulier depuis mars

---

<sup>38</sup> Civil Rights Programme Kosovo et Kosovo Foundation for Open Society, [Civil registration and civil status registration in Kosovo municipalities-unification of procedures and practices](#), Pristina, mai 2012.

<sup>39</sup> D'après une étude de 2009, quelque 40 % des enfants de familles roms, ashkali et égyptiennes rentrées au Kosovo\* n'avaient pas de certificat de naissance, contre 15 % des enfants de familles roms, ashkali ou égyptiennes non déplacées. Voir Unicef, *Integration subject to conditions – a report on the situation of Kosovan Roma, Ashkali and Egyptians in Germany and after their repatriation to Kosovo*, 2010, [http://www.unicef.org/kosovo/UNICEF\\_Birth\\_Registration\\_2009\\_English.pdf](http://www.unicef.org/kosovo/UNICEF_Birth_Registration_2009_English.pdf).

2012<sup>40</sup>. Une loi a été adoptée en avril 2012 pour protéger et préserver le patrimoine culturel minoritaire dans le village de Hoçë e Madhe/Velika Hoča (commune de Rahovec/Orahovac) et dans le centre historique de Prizren<sup>41</sup>. L'application de cette loi a cependant été retardée par la population majoritaire locale, malgré les efforts du MOCR de Rahovec/Orahovac. Depuis la fermeture du Bureau civil international, l'Assemblée a voté la création d'un Conseil de mise en œuvre et de suivi (IMC), chargé de superviser et de faciliter la mise en place de quarante-cinq périmètres de protection autour des sites religieux et culturels de l'Eglise orthodoxe serbe<sup>42</sup>. L'IMC travaillera avec un Facilitateur de l'UE placé sous l'autorité du Représentant spécial de l'UE. Les interlocuteurs nationaux et internationaux jugent constructive la coopération avec la police kosovare, qui assure désormais la protection de la plupart de ces sites : leur sécurité est dûment assurée.

64. Le Comité consultatif regrette cependant l'absence de système institutionnalisé visant à aider les communautés minoritaires, notamment les plus petites, à préserver et développer leur culture. Des subventions peuvent être demandées au ministère de la Culture, au Bureau pour les questions communautaires (sous l'égide du Premier ministre) et aux municipalités, mais seuls quelques représentants de communautés minoritaires semblent le savoir, et davantage par des contacts personnels que grâce à des campagnes institutionnelles<sup>43</sup>. En outre, il n'existe ni mécanisme clair ni critères transparents pour l'octroi de ces subventions, si bien que les communautés minoritaires ont du mal à lancer les projets et activités à long terme qui seraient nécessaires à la promotion durable et complète de leur identité culturelle. Ce manque de transparence alimente, au sein des plus petites minorités, le sentiment que seules la culture et l'identité de la minorité serbe sont valorisées et protégées. Le Comité consultatif estime que des mécanismes institutionnels doivent être établis, en étroite concertation avec les représentants des communautés minoritaires, pour veiller à ce que le soutien aux cultures minoritaires repose sur des critères transparents et soit accessible à toutes les communautés.

65. Le Comité consultatif constate avec une vive inquiétude l'absence d'une politique culturelle clairement orientée vers une société plurielle. Bien que le ministère de la Culture mène quelques activités visant à promouvoir l'identité culturelle des communautés minoritaires, il semble que la valorisation de la diversité et de la présence des cultures minoritaires dans la sphère publique ne soient pas une priorité pour les institutions. Les cultures minoritaires sont de moins en moins visibles dans la capitale et dans la plupart des autres villes et restent largement confinées dans les enclaves minoritaires. Par ailleurs, la plupart des initiatives du ministère de la Culture, y compris à

<sup>40</sup> D'après une expertise indépendante de mai 2012, quatre sites demandent encore d'importantes interventions architecturales et douze sites, de simples travaux de réparation. La Commission de reconstruction a bénéficié du Programme conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe « Soutien à la promotion de la diversité culturelle au Kosovo\* ». Des activités de coopération technique en faveur du dialogue interculturel sont encore organisées aujourd'hui, dans le cadre d'un nouveau programme conjoint. Pour plus d'informations sur la Commission de reconstruction, voir :

[http://issuu.com/councilofeurope/docs/ric\\_for\\_serbian\\_orthodox\\_religious\\_sites\\_in\\_kosovo?mode=window&background](http://issuu.com/councilofeurope/docs/ric_for_serbian_orthodox_religious_sites_in_kosovo?mode=window&backgroundColor=%23222222)

[http://gazetazyrtare.rks-gov.net/Documents/Ligji%20p%C3%ABr%20Fshatin%20Ho%C3%A7%C3%AB%20e%20Madhe%20\(anglisht\).pdf](http://gazetazyrtare.rks-gov.net/Documents/Ligji%20p%C3%ABr%20Fshatin%20Ho%C3%A7%C3%AB%20e%20Madhe%20(anglisht).pdf).

<sup>42</sup> Le Conseil de mise en œuvre et de suivi se compose de cinq membres qui représentent le ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, l'Union européenne, l'OSCE et l'Eglise orthodoxe serbe. Il fonctionne sous l'égide du Facilitateur de l'UE. Pour plus d'informations sur son mandat, voir le rapport du Bureau civil international *Implementation of Special Protected Zones for Religious and Cultural Heritage in Kosovo*, septembre 2011,

[http://www.ico-kos.org/data/Image/SPZ\\_Progress\\_Report\\_Final\\_EV.pdf](http://www.ico-kos.org/data/Image/SPZ_Progress_Report_Final_EV.pdf).

<sup>43</sup> Par exemple, le soutien du ministre délégué à la Culture a permis la publication d'un livre sur la culture et les traditions ashkali. Il n'existe cependant pas de procédures établies ou institutionnalisées à travers lesquelles les organisations de minorités pourraient proposer leurs projets.

l'attention des jeunes, semblent organisées dans l'une ou l'autre des langues officielles, ciblant séparément les groupes linguistiques sans tenter de favoriser les contacts entre les membres des différentes communautés. Le Comité consultatif juge que des espaces devraient être créés, notamment par le biais d'une politique culturelle adéquate, pour que des cultures et identités différentes se rencontrent, favorisant la naissance d'une nouvelle identité civique propre au Kosovo\* fondée sur la tolérance, le multiculturalisme et la valorisation de la diversité. A cette fin, il est important d'encourager les personnes appartenant à des communautés minoritaires à affirmer leur identité et leurs traditions en public, en veillant à ce que leur culture soit connue et appréciée de l'ensemble de la société. Toutes les manifestations culturelles ou de jeunesse devraient être ouvertes aux membres de toutes les communautés, y compris via le recours aux deux langues officielles, pour faire en sorte que les membres des deux groupes linguistiques se connaissent et aient l'occasion d'apprendre l'autre langue.

#### *Recommandations*

66. Le Comité consultatif appelle les autorités à poursuivre leurs efforts pour protéger et maintenir le patrimoine culturel minoritaire, à travers une réelle mise en œuvre de la législation pertinente et l'attribution de ressources suffisantes.

67. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à définir un mécanisme effectif et transparent applicable à l'octroi des aides au maintien des cultures et identités minoritaires, accessible à toutes les communautés minoritaires sur un pied d'égalité. Des efforts doivent être faits pour associer les représentants des minorités aux prises de décisions sur l'octroi de ces aides.

68. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à élaborer une politique culturelle, particulièrement tournée vers les jeunes et vers les centres urbains, visant à créer une société multiculturelle et à promouvoir la diversité.

### **Article 6 de la Convention-cadre**

#### **Dialogue interethnique et tolérance**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

69. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif notait que les relations interethniques demeuraient tendues et fragiles et appelait instamment les autorités à mettre en œuvre une stratégie complète et à long terme de réconciliation et de dialogue, en consultant les différentes communautés. Pointant le rôle important des médias dans la promotion de bonnes relations interethniques, il invitait les autorités à veiller, dans le plein respect de l'indépendance éditoriale des médias, à ce que des mesures soient prises pour lutter contre la diffusion de stéréotypes et de discours intolérants.

##### *Situation actuelle*

70. Le Comité consultatif note avec une vive inquiétude que les relations entre groupes ethniques ne se sont pas améliorées. Au contraire, la tolérance et la compréhension entre groupes ethniques semblent décliner, en particulier dans les centres urbains et parmi les jeunes. Des personnes âgées appartenant à des minorités expliquent que leurs relations avec la population majoritaire sont particulièrement tendues lorsqu'elles ont affaire à des jeunes, qui souvent ne parlent pas les langues minoritaires et en arrivent à contester ouvertement la présence même des communautés minoritaires dans « leur » Kosovo\* à la moindre dispute, pour une querelle de voisinage par exemple. Les quelques initiatives destinées à rapprocher les représentants de différents groupes viennent principalement de particuliers ou d'ONG, souvent avec un soutien



international. Cependant, les autorités centrales ne reconnaissent pas assez l'importance de la confiance et de la compréhension interethniques dans la création d'un environnement sûr et stable, et la promotion concrète et concertée des échanges entre groupes ethniques ne semble pas faire partie de leurs priorités. Le Comité consultatif s'inquiète vivement de cette situation, à laquelle il faudrait remédier au plus vite, entre autres par le biais de réformes culturelles et éducatives (voir les remarques à propos des articles 5 et 12) et d'efforts complets visant la société dans son ensemble, y compris à travers les médias.

71. Le Comité consultatif note avec inquiétude le récent reportage de la Radio-Télévision du Kosovo\* (RTK) sur les violences survenues au cours de manifestations près du monastère de Deçan/Dečani, qui fait la part belle aux opinions nationalistes des jeunes manifestants sans expliquer suffisamment que la Cour suprême a tranché en faveur du monastère. Le traitement réservé par la RTK aux graves incidents de vandalisme contre des cimetières orthodoxes a lui aussi été dénoncé, jugé par certains aspects provocateur et constitutif d'un discours de haine. Le Comité consultatif rappelle aux autorités l'importance de médias objectifs et indépendants dans la promotion de la tolérance et de la compréhension interethnique et, à l'inverse, les effets dangereux que peut avoir un traitement médiatique non professionnel, capable de susciter hostilités et tensions (voir les remarques à propos de l'article 9, ci-dessous). Le Comité s'inquiète aussi vivement du manque de respect envers les communautés minoritaires témoigné par certains responsables politiques, y compris au cours de séances de l'Assemblée<sup>44</sup>. Le fait que des officiels de haut rang manifestent leur intolérance envers les communautés minoritaires et envers leurs droits, qui plus est lors de séances retransmises en direct, ne peut que donner un exemple négatif et abaisser le niveau de tolérance envers les membres des différents groupes ethniques de la société<sup>45</sup>. Il jette aussi le doute sur l'objectif, déclaré par les autorités, de développer une entité pluriethnique dotée d'une identité civique unique partagée par les membres de toutes les communautés. Dans ce contexte, le Comité consultatif salue à nouveau la création du Groupe de travail interministériel sur le passé et la réconciliation. Il y voit une initiative particulièrement louable en faveur de la confiance et de la compréhension interethniques, qui devrait bénéficier de tout l'appui politique et financier nécessaire<sup>46</sup>.

72. Le Comité consultatif reconnaît que le manque de clarté sur le statut et les négociations en cours au sujet de sa partie nord continuent d'avoir un impact direct sur les relations interethniques dans tout le Kosovo\*<sup>47</sup>. Au cours de sa visite de suivi, il a eu le sentiment que pour plusieurs officiels, la jouissance des droits des minorités dépendait de la reconnaissance du statut. Il rappelle aux autorités que les droits internationaux des minorités font partie intégrante des droits de l'homme. Leur mise en œuvre ne saurait être soumise à conditions. Tout en ayant conscience du durcissement des positions au sein de la population des deux côtés, les autorités centrales et locales doivent briser cette spirale et s'attacher énergiquement à promouvoir de façon cohérente la communication et la tolérance interethniques. Des efforts concertés s'imposent, à travers une réaction et des sanctions immédiates, pour veiller à ce qu'aucun propos injurieux envers les relations interethniques ne soit tenu dans la sphère politique. En outre, les personnes qui communiquent avec l'autre groupe ou tentent de promouvoir la tolérance et la compréhension

<sup>44</sup> Les délibérations de l'Assemblée ne se tiendraient habituellement que dans une langue officielle, l'albanais, un interprète n'étant présent que lorsqu'un député prononce une allocution en serbe.

<sup>45</sup> Voir aussi Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, novembre 2012.

<sup>46</sup> La coopération entre familles de disparus, toutes origines ethniques confondues, dans leur recherche de la vérité est encourageante à cet égard.

<sup>47</sup> Les interlocuteurs internationaux et nationaux du Comité consultatif signalent que le niveau de tension et d'hostilité augmente nettement à chaque évolution considérée comme adverse dans les négociations régionales.

mutuelle doivent être soutenues et publiquement présentées comme des exemples, et non comme des « traîtres » à leur propre communauté.

#### *Recommandations*

73. Le Comité consultatif exhorte à nouveau les autorités à concevoir au plus vite une stratégie complète visant à promouvoir le dialogue interethnique et la compréhension entre les différents groupes. Tout doit être fait pour associer de près les représentants des communautés à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette stratégie, qui doit être dûment coordonnée entre les ministères concernés au niveau central et local.

74. Le Comité consultatif invite en outre instamment les autorités à condamner rapidement et sans équivoque toute expression d'intolérance envers les communautés minoritaires dans le discours public et à donner l'exemple en appliquant constamment les droits des communautés, dont les droits linguistiques, lors des événements publics.

### **Criminalité et hostilité à motivation ethnique**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

75. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait instamment les autorités à améliorer le système de collecte de données permettant de repérer les infractions à motivation ethnique, d'enquêter à leur sujet et d'en poursuivre les auteurs, pour contrer plus énergiquement le sentiment persistant d'impunité. Il les encourageait également à développer une législation complète sur les crimes de haine et à accroître leurs efforts pour renforcer la confiance de la population dans la police et le système judiciaire, notamment à travers des activités ciblées de formation et de sensibilisation.

#### *Situation actuelle*

76. Le Comité consultatif note avec inquiétude qu'après une baisse entre 2008 et 2009, les atteintes à la sécurité des communautés minoritaires seraient globalement en augmentation ces dernières années, concentrées dans certaines régions et principalement dirigées contre la population serbe. Les chiffres varient en fonction des méthodes de signalement appliquées par les entités nationales et internationales. Cependant, quelque 2 000 incidents ont été signalés à la MINUK entre janvier et octobre 2012, dont 70 % visaient des Serbes ; la plupart ont eu lieu dans les zones urbanisées et dans la région de Pejë/Peć. Il s'agit le plus souvent de vols, d'abattage de bois et d'endommagement ou d'usurpation de biens. De graves incidents – caillassage de cars scolaires, atteintes à l'intégrité physique – continuent d'être signalés et contribuent fortement à entretenir chez les communautés minoritaires un sentiment global d'insécurité. D'après les observateurs nationaux et internationaux, le nombre de cas d'agressions physiques et de profanations de cimetières et de sites religieux semble avoir diminué en 2012<sup>48</sup>. Cependant, le Comité consultatif s'inquiète vivement de la nouvelle flambée d'incidents survenue en décembre 2012 et en janvier 2013, en lien avec la célébration du Noël orthodoxe à Gračanica/Gračanicë et à Gjakovë/Đjakovica, ainsi que de la profanation de cinquante-huit stèles funéraires du cimetière orthodoxe de Fushë Kosovë/Kosovo Polje<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> En 2011 et 2012 par exemple, des cimetières serbes orthodoxes vandalisés à Fushë Kosovë/Kosovo Polje et dans les villages environnants, à Pejë/Peć et à Lipjan/Lipljan ont été remis en état.

<sup>49</sup> En janvier 2013, plusieurs tombes de cimetières orthodoxes ont aussi été fortement endommagées à Klokot-Vrbovac/Klllokot-Vërboc, Plemetin/Plementina et Milloshevë/Miloševo (commune d'Obiliq/Obilić), à Prelluzhë/Priluzhje (commune de Vushtrri/Vučitrn), à Suvo Grilo/Syrganë (commune de Skenderaj/Srbica) et à Prizren.

77. Compte tenu de la défiance générale envers le parquet et du manque de conseils juridiques accessibles, en particulier dans les régions enclavées, beaucoup de victimes préfèrent toujours s'abstenir de porter plainte. En outre, le Comité consultatif a appris que la crainte de représailles empêchait toujours certaines victimes de parler, notamment au sein des communautés isolées de personnes rentrées au Kosovo\*. Bien que la perception de l'insécurité au sein des communautés minoritaires semble varier en fonction de l'âge et du statut social, la situation sécuritaire reste globalement considérée comme défavorable, en dépit des efforts concertés de la police (voir les remarques ci-dessous<sup>50</sup>). Le Comité consultatif se félicite que certaines autorités municipales s'efforcent de dissiper ce climat de peur. Dans les municipalités qui se sont dotées de structures de débat et de réponse aux problèmes de sécurité, comme les Conseils municipaux pour la sécurité ou les Comités locaux de sûreté publique, ces initiatives ont contribué à informer sur les incidents et à rassurer les communautés touchées<sup>51</sup>. Il est important, par ailleurs, que les autorités municipales prennent tous les incidents au sérieux et réagissent rapidement en condamnant publiquement l'hostilité interethnique et en prenant les mesures qui s'imposent pour empêcher que les mêmes atteintes ne se reproduisent.

#### *Recommandations*

78. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à lutter plus énergiquement contre la criminalité et contre les manifestations d'hostilité interethniques et à veiller à ce que tous les actes visant des membres de communautés minoritaires soient pris au sérieux par les responsables municipaux concernés et suivis de réactions et de sanctions. Des Conseils municipaux pour la sécurité devraient être mis en place dans toutes les municipalités, conformément à la législation et aux instructions pertinentes et en étroite concertation avec les représentants de toutes les communautés.

79. Le Comité consultatif exhorte en outre toutes les autorités concernées à condamner publiquement et sans délai tous les actes de vandalisme contre les sites religieux et funéraires d'une communauté minoritaire, quelle qu'elle soit.

### **Autorités répressives**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

80. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait instamment les autorités à intervenir résolument pour mettre un terme au contrôle systématique des voitures porteuses d'une plaque d'immatriculation serbe dans les activités de contrôle routier de la police (KPS). Il appelait en outre à supprimer les obstacles à l'obtention du permis de conduire par les personnes membres de communautés minoritaires.

#### *Situation actuelle*

81. Le Comité consultatif salue les efforts engagés par la police (KPS) pour mieux sensibiliser ses membres aux droits de l'homme et aux préoccupations des communautés minoritaires. Il se félicite en particulier de l'adoption, à l'automne 2012, de la Stratégie et du plan d'action pour la police dans les communautés 2012-2016, qui montre l'intention et l'engagement de la KPS à travailler en partenariat avec les communautés et à aider à créer un environnement plus sûr pour les

<sup>50</sup> Le double meurtre survenu à Ferizaj/Uroševac en juillet 2012, par exemple, a nettement renforcé le sentiment de peur au sein des communautés minoritaires dans tout le Kosovo\*.

<sup>51</sup> La loi oblige toutes les municipalités à mettre en place des Conseils municipaux pour la sécurité, présidés par le maire. Ces conseils n'existent cependant pas dans toutes les municipalités. Pour une analyse complète des problèmes de sécurité sur les lieux de retour, voir OSCE, *An Assessment of the Voluntary Returns Process in Kosovo*, octobre 2012.

membres des toutes les communautés<sup>52</sup>. Les observateurs indépendants conviennent que les performances de la KPS et sa réactivité face aux incidents se sont globalement améliorées. Des efforts ciblés ont été engagés dans les zones où se concentrent les incidents visant les communautés minoritaires, comme la région de Pejë/Peć, afin d'organiser régulièrement des patrouilles, d'installer des équipements de surveillance dans les lieux les plus exposés et de mettre en place des agents de liaison chargés d'entretenir un contact régulier avec les communautés<sup>53</sup>. Le Comité consultatif note également les efforts concertés lancés par la KPS pour sécuriser les sites religieux, efforts qui demandent cependant à être dûment poursuivis.

82. Dans l'ensemble, le Comité consultatif constate avec satisfaction que la plupart des représentants de communautés minoritaires ont une bonne image de la KPS et disent avoir confiance en ses efforts, qui se traduisent aussi par des méthodes de signalement plus complètes<sup>54</sup>. Le Comité consultatif salue la décision prise par la KPS de recueillir des données sur tous les incidents visant les communautés minoritaires et non uniquement sur ceux pour lesquels l'enquête de police a mis en évidence une motivation ethnique. Cette attention accrue des agents de police envers les craintes et les préoccupations des communautés minoritaires contribue à renforcer la confiance de la population envers le travail de la police, et donc à faire diminuer la criminalité et l'hostilité à motivation ethnique. Il est cependant impératif que les enquêtes de police débouchent sur une action rapide et adéquate de la part du parquet et des services de justice, afin de restaurer durablement la confiance envers l'ensemble du système de justice pénale. Les membres des communautés minoritaires nourrissent toujours une vive défiance envers le système pénal, en raison de l'énorme arriéré d'affaires que connaissent les tribunaux et du manque d'empressement du parquet et des services judiciaires à redresser la situation (voir les remarques à propos de l'article 4, ci-dessus).

83. Malgré les efforts constants destinés à assurer une bonne représentation des communautés minoritaires dans les rangs de la police, cette représentation est signalée comme toujours insuffisante, en particulier concernant les recrues d'origine ashkali, égyptienne et rom. En outre, des efforts doivent être faits pour renforcer le déploiement de policiers issus de minorités dans les zones où la situation est particulièrement préoccupante. Sur les 700 policiers de la région de Pejë/Peć par exemple, seuls neuf seraient membres de la communauté serbe, ce qui réduit la confiance des victimes envers les enquêtes menées et crée aussi une barrière linguistique. Le Comité consultatif s'inquiète également des témoignages persistants de violences policières et de recours excessif à la force de la part de certains agents au cours d'opérations de police, et rappelle aux autorités que de tels incidents appellent une enquête complète et des sanctions appropriées<sup>55</sup>. Il relève à ce sujet l'augmentation signalée du nombre d'affaires traitées par l'Inspection de la police, qui pourrait rassurer la population quant à la volonté de la police de donner suite aux plaintes<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Voir la Stratégie pour la police dans les communautés, sur <http://www.kosovopolice.com/?page=2.16>.

<sup>53</sup> Les représentants de la MINUK indiquent par exemple que la situation sécuritaire à Istog/Istok et à Klinë/Klina s'est nettement améliorée depuis que la KPS applique de nouvelles mesures de sécurité.

<sup>54</sup> Voir aussi Morgan Greene, Jonathan Friedman, Richard Bennet, « Rebuilding the Police in Kosovo », *Foreign Policy*, 18 juillet 2012. Les auteurs citent des enquêtes de 2009 et 2010 selon lesquelles la KPS est l'institution à laquelle la population fait le plus confiance.

<sup>55</sup> Voir entre autres USDOS, *Country Report on Human Rights Practices 2011*. Le Comité consultatif note en particulier les graves allégations d'abus policiers contre un groupe de Serbes arrêtés le 7 janvier 2013 à Gračanica/Graçanicë. Voir le rapport au Conseil permanent de l'OSCE du chef de la mission de l'OSCE, 7 février 2013.

<sup>56</sup> Voir le rapport du Secrétaire général de la MINUK aux membres du Conseil de sécurité, S/2012/818, 8 novembre 2012, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1256514.pdf>.

*Recommandations*

84. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour rassurer les communautés minoritaires en appliquant résolument la nouvelle stratégie définie pour la police et en entretenant un dialogue étroit avec les représentants des communautés concernées. Afin d'éviter le vandalisme, les sites religieux des communautés minoritaires doivent être dûment protégés.

85. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à redoubler d'efforts pour recruter des policiers d'origine minoritaire, les conserver et leur permettre de progresser dans leur carrière, et pour veiller au déploiement d'agents ayant les compétences linguistiques nécessaires. Tout cas d'inaction ou de mauvaise conduite doit rapidement donner lieu à une enquête et à des sanctions appropriées.

**Article 7 de la Convention-cadre****Liberté de réunion, d'association et d'expression***Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

86. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à engager des efforts supplémentaires pour assurer pleinement la mise en œuvre des droits garantis à l'article 7 de la Convention-cadre, notamment en trouvant une solution aux problèmes de sécurité et en levant les obstacles à la liberté de circulation.

*Situation actuelle*

87. Le Comité consultatif relève avec préoccupation que des problèmes de sécurité restreignent toujours la liberté de circulation dans certaines régions du Kosovo\*, en particulier pour les communautés minoritaires vivant dans des enclaves, qui de ce fait ne peuvent jouir de la liberté de réunion et d'association prévue à l'article 7 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif s'inquiète en outre de l'augmentation de signalements d'ingérences politiques dans les médias publics, qui manqueraient d'indépendance. Il en résulte une autocensure, et parfois un harcèlement de journalistes, qui nuit entre autres à la liberté d'expression des professionnels des médias membres de communautés minoritaires<sup>57</sup>. Le Comité relève avec satisfaction, cependant, que les dispositions du Code pénal qui érigeaient la diffamation en infraction pénale et auraient pu restreindre encore la liberté d'expression des journalistes en exigeant qu'ils révèlent leurs sources ont été abrogées en octobre 2012, à la suite d'une campagne menée pendant l'été par des militants des droits des médias<sup>58</sup>.

*Recommandation*

88. Le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à assurer la jouissance des droits prévus à l'article 7 de la Convention-cadre en levant les obstacles à la liberté de circulation qui persistent et en encourageant la liberté d'expression, y compris dans les médias.

<sup>57</sup> En 2011, l'Association des journalistes professionnels a signalé trente-trois atteintes à la liberté de la presse de la part d'officiels, d'entrepreneurs ou de propriétaires de médias, dont des menaces verbales contre des journalistes et leurs organismes, des pressions pour que des articles ne soient pas publiés et des entraves au travail des reporters. Voir Freedom House, *Freedom of the Press*, rapport 2012. La question concernant le financement de la RTK reste posée.

<sup>58</sup> Voir entre autres <http://www.hrwo.org/news/2012/06/27./kosovo-new-law-puts-media-freedom-risk>.

## Article 8 de la Convention-cadre

### Liberté de religion

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

89. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à lever les obstacles à l'exercice par les personnes appartenant à des minorités nationales du droit à manifester leur religion ou leur conviction, en encourageant la tolérance et le respect de la diversité religieuse et en s'opposant à toute tentative de modifier le statut des biens religieux ou le nom d'une confession contre la volonté de la communauté religieuse concernée.

#### *Situation actuelle*

90. Le Comité consultatif constate que les autorités ont conservé leur approche laïque, conformément à la loi de 2006 sur la liberté religieuse, qui prévoit l'égalité des droits de toutes les confessions religieuses. Il relève cependant que plusieurs communautés religieuses demandent la mise en place d'un mécanisme permettant aux organisations religieuses de s'enregistrer et d'obtenir un statut juridique<sup>59</sup>. Il se félicite que le séminaire orthodoxe Bogoslovija Svetih Ćirila I Metodija, à Prizren, ait réouvert en septembre 2011 et que vingt à vingt-cinq étudiants soient inscrits auprès de l'église orthodoxe serbe de Sveti Đorđe, dans la même localité, semble-t-il sans obstacle ni problème de sécurité. Il salue également les échanges constructifs entre l'Église orthodoxe serbe et les autorités locales à Pejë/Peć, et l'organisation dans le Patriarcat de Peć de plusieurs manifestations intellectuelles et éducatives œcuméniques. La communauté musulmane, pour sa part, demande régulièrement à bénéficier d'une nouvelle mosquée au centre de Prishtinë/Priština, demande à ce jour rejetée par les autorités. Le Comité consultatif note que cette communauté souhaiterait que l'éducation religieuse fasse partie des disciplines enseignées à l'école, soulignant que l'étude pluraliste des religions peut fortement contribuer à promouvoir la compréhension interethnique et la tolérance envers les convictions de toutes les communautés et n'est pas en soi contraire au principe de laïcité.

91. Le Comité consultatif note avec une vive inquiétude les cas signalés d'intimidation de personnes appartenant aux communautés minoritaires, notamment dans la capitale. Les membres des communautés orthodoxes se disent souvent harcelés, parfois même violentés lorsqu'ils manifestent leurs convictions religieuses. La flambée de violence survenue début 2013 contre des cimetières et monuments religieux orthodoxes (voir les remarques à propos de l'article 6, ci-dessus), notamment après l'arrêt de la Cour suprême rejetant les prétentions des plaignants sur les terrains du monastère de Visoki Dečani<sup>60</sup>, a exacerbé ce climat de peur et se répercute directement sur l'exercice par les personnes appartenant à des minorités du droit à manifester leur religion, prévu à l'article 8 de la Convention-cadre.

#### *Recommandation*

92. Le Comité consultatif appelle les autorités à poursuivre leur politique de laïcité et à accentuer leurs efforts pour assurer dûment à toutes les communautés religieuses, y compris les plus petites, le droit de manifester leur religion et leurs convictions.

---

<sup>59</sup> Voir entre autres le rapport de l'USDOS *International Religious Freedom* sur le Kosovo (2011) et le rapport annuel 2011 du Médiateur, p. 55.

<sup>60</sup> Voir <http://eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0391.php>.

## Article 9 de la Convention-cadre

### Accès des minorités à la presse écrite et aux médias radiodiffusés

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

93. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à supprimer les obstacles à l'accès des personnes appartenant aux communautés minoritaires aux médias publics radiodiffusés sur tout le territoire et à veiller à ce que suffisamment de temps d'antenne soit réservé aux émissions en langues minoritaires, comme prévu par la loi sur la radiodiffusion. Il les appelait en outre à soutenir davantage les médias minoritaires et la production d'émissions pour les minorités au sein des grands médias, sur la base de critères transparents et en consultant les communautés minoritaires concernées, et à prêter une attention accrue à la représentation effective des préoccupations des minorités au sein des organes de direction et des mécanismes de régulation des médias.

#### *Situation actuelle*

94. Le Comité consultatif constate que la législation nationale est généralement favorable aux médias en langues minoritaires<sup>61</sup>. Sa mise en œuvre reste toutefois incomplète, notamment parce que les médias radiodiffusés publics ne sont toujours pas reçus dans les régions reculées, comme Dragash/Dragaš, où les communautés minoritaires sont très présentes. D'après la Commission indépendante des médias (IMC), environ 15 % des émissions de télévision et de radio de la RTK sont en langues minoritaires. En outre, cinq des vingt-et-une chaînes de télévision sous licence diffusent en serbe et une en turc ; parmi les chaînes de radio privées, vingt-six diffusent en serbe, trois en bosniaque, deux en turc, deux en gorani et une en romani<sup>62</sup>. Les représentants des communautés minoritaires affirment toutefois que les reportages et programmes en langues minoritaires sont souvent d'une qualité médiocre et qu'il faudrait accorder davantage d'attention au recrutement et à la formation, sur toutes les chaînes, de professionnels qualifiés d'origine minoritaire. Une deuxième chaîne de télévision en serbe, également consacrée aux langues et aux centres d'intérêt des communautés minoritaires les plus petites, devrait être créée courant 2013, ce dont la plupart des membres de communautés minoritaires se félicitent. Cependant, certains représentants disent douter de l'indépendance et du professionnalisme de l'IMC depuis les changements apportés en avril 2012 à sa composition et à son mandat. Le Comité consultatif juge que l'IMC devrait prendre les mesures qui s'imposent pour revoir la façon dont la RTK couvre les incidents interethniques (voir les remarques à propos de l'article 6, ci-dessus).

95. Le Comité consultatif se félicite que le Fonds de soutien aux médias minoritaires, pluriethniques et d'autres groupes défavorisés ait pu être mis en place et que son comité de direction ait sélectionné trente bénéficiaires de subventions en 2011 et 2012. Il regrette toutefois que les personnes appartenant aux communautés les plus petites aient toujours du mal à accéder à des médias imprimés et radiodiffusés dans leur langue, en particulier lorsqu'elles vivent en dehors de leurs enclaves, par exemple dans la capitale. Des représentants ashkali et égyptiens ont demandé à la RTK de prévoir des émissions consacrées à leurs communautés, demande qui restait sans suite fin 2012. A Prizren, une chaîne en turc se trouve sans soutien depuis 2008, c'est-à-dire depuis qu'elle ne reçoit plus d'aide internationale. Malgré les efforts constants des représentants roms, il n'existe

<sup>61</sup> Voir l'article 59 de la Constitution et la loi de 2006 sur la radio et la télévision, dont l'article 6 oblige le radiodiffuseur public (la RTK) à consacrer au moins 10 % de son budget et 15 % de sa programmation aux communautés minoritaires, dans leurs langues respectives.

<sup>62</sup> Voir le Projet de stratégie pour le passage de l'analogique au numérique dans la radiodiffusion, 27 décembre 2012, sur <http://www.kpm-ks.org/?mod=materiale&id=613>. D'après les représentants de communautés, cependant, il n'existe qu'une chaîne de radio en gorani, Radio Bambus, qui diffuse depuis Restelica/Restelicë et ne couvre que deux villages.

toujours pas d'émission de radio en romani diffusée dans tout le Kosovo\*. Dans l'ensemble, il semble que les autorités ne reconnaissent toujours pas assez l'importance des médias en langues minoritaires pour le maintien et le développement de l'identité, de la culture et de la langue des minorités et pour la valorisation de la diversité au sein de la société.

96. En outre, le Comité consultatif s'inquiète des témoignages selon lesquels les membres des communautés minoritaires ne se sentent toujours pas correctement représentés dans les médias généraux et jugent que leurs préoccupations ne sont pas assez ou pas correctement couvertes. Il convient de veiller davantage à ce que les langues minoritaires soient dûment représentées dans les médias imprimés et radiodiffusés et à ce que les représentants des minorités soient associés aux prises de décisions sur le contenu, la gestion et le contrôle des programmes, y compris concernant l'octroi de subventions. Le Comité consultatif regrette la rareté des efforts en faveur de médias bilingues, destinés à toucher un plus large public et à promouvoir la compréhension interethnique à travers la création d'espaces médiatiques communs<sup>63</sup>. Compte tenu de l'influence des médias sur l'état d'esprit de la population, le Comité consultatif souligne en particulier l'importance de combler les clivages ethniques et linguistiques en développant des produits médiatiques plurilingues, notamment via le sous-titrage d'émissions dans l'autre langue officielle ou dans une langue minoritaire, qui constituerait un moyen de rapprocher les communautés.

#### *Recommandation*

97. Le Comité consultatif appelle les autorités à accentuer leurs efforts pour fournir aux personnes appartenant à des communautés minoritaires un accès adéquat aux médias imprimés et radiodiffusés. Un soutien sous forme de financements et de formations doit être fourni à égalité aux représentants de toutes les communautés et davantage d'attention doit être accordée à la contribution des organismes de médias bilingues et plurilingues à la promotion de la tolérance et de la compréhension interethnique.

### **Article 10 de la Convention-cadre**

#### **Usage des langues minoritaires dans la sphère publique**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

98. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait instamment les autorités à consacrer des ressources humaines et financières suffisantes à la mise en œuvre de la loi sur les langues et au fonctionnement de la Commission linguistique au niveau central et municipal. Il demandait davantage d'efforts pour informer les personnes appartenant aux communautés minoritaires de leurs droits linguistiques et des mécanismes de recours prévus par la loi sur les langues et pour former les fonctionnaires afin qu'ils améliorent leurs compétences linguistiques dans les deux langues officielles et dans les langues en usage officiel, y compris dans le cadre des procédures judiciaires.

##### *Situation actuelle*

99. Le Comité consultatif note avec une profonde préoccupation que le degré de mise en œuvre de la loi sur les langues semble s'être encore détérioré depuis le deuxième cycle de suivi. Il s'alarme

---

<sup>63</sup> Le Comité consultatif note dans ce contexte l'existence d'un mensuel bilingue dans la municipalité de Gjilan/Gnjilane. Concernant le rôle crucial joué par les médias en langues minoritaires pour la promotion de la cohésion sociale, *Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales*, mai 2012, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_CommentaryLanguage\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryLanguage_fr.pdf).



en particulier de l'installation progressive du monolinguisme dans de nombreuses municipalités du Kosovo\*; les communes et administrations qui appliquent la loi en utilisant les deux langues officielles et les langues minoritaires concernées constituent une rare exception<sup>64</sup>. Alors que la loi sur les langues de 2006 reste l'une des plus ambitieuses d'Europe pour les seuils à partir desquels l'usage d'une langue minoritaire dans la sphère publique devient obligatoire, le Comité consultatif regrette l'apparent manque de volonté de nombreuses municipalités à fournir des services, même de base, dans les langues des communautés minoritaires. Il estime en outre que cet écart marqué entre d'une part une législation très avancée, et d'autre part la forte réticence de certaines municipalités à appliquer les garanties de base y compris pour l'autre langue officielle ne peut que frustrer et décevoir beaucoup de membres des communautés minoritaires, aggravant encore les tensions existantes. Le Comité consultatif s'inquiète vivement, à cet égard, que certains représentants de minorités disent ne pas oser parler leur langue en public dans certains lieux. De plus, il est de plus en plus difficile de recruter des fonctionnaires maîtrisant les deux langues officielles, et *a fortiori* les langues minoritaires (voir les remarques à propos des articles 12 et 14, ci-dessous).

100. Le Comité consultatif note que faute de moyens appropriés, la Commission linguistique, créée en 2007, a échoué à contrôler la mise en œuvre de la loi et à offrir un mécanisme de recours. Réformée en 2012, elle a été remplacée par le Bureau du Commissaire aux langues, qui devrait être opérationnel à partir de 2013<sup>65</sup>. Dans l'attente de la nomination du nouveau Commissaire, des efforts ont été faits, entre autres avec le soutien de la société civile, pour lancer des actions de sensibilisation et fournir aux fonctionnaires une formation aux deux langues officielles<sup>66</sup>. Le Comité consultatif salue la politique adoptée, qui consiste à inciter à utiliser les langues plutôt qu'à infliger des amendes et autres sanctions. Il relève cependant que la Commission n'a reçu que deux plaintes à ce jour. D'importants efforts s'imposent donc pour veiller à ce que les officiels, les représentants des communautés minoritaires et la population dans son ensemble soient dûment informés de leurs droits linguistiques et des recours disponibles en cas de violation. En outre, le Bureau du Commissaire aux langues devrait bénéficier de toutes les ressources humaines et financières nécessaires, et notamment d'un personnel plurilingue et qualifié.

101. Le Comité consultatif rappelle aux autorités que la mise en œuvre de l'article 10.2 de la Convention-cadre, relatif à l'usage des langues dans les rapports avec les autorités administratives, requiert un environnement généralement favorable à l'usage des langues minoritaires. A cet égard, le recrutement d'employés capables de communiquer directement en langue minoritaire avec le public est préférable à l'embauche d'interprètes, car les retards et les éventuels malentendus liés à une communication indirecte tendent à dissuader les intéressés d'utiliser leur langue<sup>67</sup>. Il vaut mieux encourager l'usage actif des langues minoritaires, afin qu'elles restent présentes dans la sphère publique en tant qu'expression d'une société diverse<sup>68</sup>. A cette fin, il est de la plus haute importance que les fonctionnaires bénéficient d'une formation linguistique appropriée et que la maîtrise des langues soit dûment prise en compte lors de leur recrutement. Le Comité consultatif

<sup>64</sup> Aux termes des articles 2.3 et 2.4 de la loi sur les langues, la langue maternelle des communautés représentant au moins 5 % de la population d'une municipalité a le statut de langue officielle dans cette municipalité, à égalité avec les autres langues officielles ; dans les municipalités où la communauté représente au moins 3 % de la population, elle a le statut de langue en usage officiel. Pour un aperçu complet de la mise en œuvre de la loi, voir OSCE, *Third Community Rights Assessment Report*, juillet 2012, et le rapport annuel 2011 du Médiateur.

<sup>65</sup> Le premier Commissaire aux langues a démissionné après quelques mois. Un nouveau Commissaire a été nommé en décembre 2012.

<sup>66</sup> Voir aussi ECMI, sur <http://www.ecmikosovo.org/index.php/current-projects/114-integration-through-learning-of-official-languages-in-kosovo>.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Aux termes de l'article 1.1 iv de la loi sur les langues, l'un des objectifs de la loi est : « d'assurer [...] le caractère plurilingue de la société kosovare, reflet de ses valeurs spirituelles, intellectuelles, historiques et culturelles uniques ». Voir le texte de la loi, sur [http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2006\\_02-L37\\_en.pdf](http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2006_02-L37_en.pdf).

note également avec préoccupation que beaucoup d'institutions, en particulier au niveau municipal, ne fournissent pas de formulaires dans les deux langues officielles et que les traductions disponibles dans l'autre langue officielle ou dans des langues minoritaires en usage officiel sont souvent constellées de fautes d'orthographe et de grammaire, ainsi que de translitérations qui « albanisent » la langue<sup>69</sup>. Des représentants de communautés minoritaires ont expliqué au Comité consultatif avoir dû recourir à un traducteur pour comprendre des décisions de tribunaux pour les délits mineurs qui, contrairement aux articles 12-14 de la loi sur la langue, n'étaient pas traduites dans l'autre langue officielle.

102. En outre, le Comité consultatif s'inquiète des écarts dans l'application de la loi entre les différentes municipalités et selon les différentes langues, qui posent un problème de respect de l'article 4 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif espère dans ce contexte qu'à la suite du recensement de 2011, il sera prévu, en étroite concertation avec les représentants des communautés, de considérer comme des langues officielles ou en usage officiel dans une municipalité les langues minoritaires qui y sont parlées par 3 ou 5 pour cent de la population, conformément à la loi sur les langues<sup>70</sup>. Le Comité consultatif réaffirme que la protection prévue à l'article 10 de la Convention-cadre englobe l'alphabet, élément à part entière de toute langue<sup>71</sup>. Or, les autorités du Kosovo\* n'écrivent pas le serbe en alphabet cyrillique, mais en alphabet latin. Les autres communautés minoritaires n'utilisant pas l'alphabet cyrillique, le Comité consultatif estime qu'une étroite concertation doit être menée avec les représentants de toutes les communautés concernées afin de trouver une solution pragmatique et conforme aux normes internationales reconnues, dont la Convention-cadre.

### *Recommandations*

103. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la loi sur les langues dans tout le Kosovo\*. Les autorités municipales doivent recevoir des orientations quant à la manière d'utiliser les ressources disponibles pour garantir les droits linguistiques des personnes appartenant à des communautés minoritaires. Des efforts doivent être engagés au plus vite pour encourager et promouvoir l'usage actif des langues minoritaires en public, y compris au sein des administrations.

104. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à fournir au Bureau du Commissaire aux langues toutes les ressources humaines et financières nécessaires pour qu'il s'acquitte effectivement de ses fonctions. De grandes campagnes de sensibilisation doivent être menées dans tout le Kosovo\* pour veiller à ce que les officiels concernés et le grand public soient dûment informés de leurs droits et des recours juridiques possibles. La maîtrise des langues officielles et en usage officiel par les fonctionnaires doit devenir une priorité, y compris au moment du recrutement, et des formations appropriées doivent être offertes.

<sup>69</sup> A Dragash/Dragaš, par exemple, le nom de la municipalité est souvent complété ou même remplacé par le suffixe albanais *sharr* (qui signifie « montagneux »).

<sup>70</sup> Le gorani, parfois appelé « našinski », n'est pas reconnu comme langue officielle dans la municipalité de Dragash/Dragaš. Pourtant, d'après les données dont dispose l'Agence des statistiques, presque 30 % des habitants se considèrent comme Gorani et ont indiqué le gorani comme langue maternelle au recensement de 2011.

<sup>71</sup> Voir entre autres le *Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales*, mai 2012.

## Article 11 de la Convention-cadre

### Signalisation publique, autres indications topographiques et noms de personnes

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

105. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à prendre des mesures pour mieux informer les autorités municipales des normes contenues dans la loi sur les langues de 2006 et à veiller à ce qu'elles soient appliquées d'une manière reflétant le caractère pluriethnique et plurilingue du Kosovo\*, conformément aux principes énoncés à l'article 11 de la Convention-cadre. Il appelait les autorités à remédier aux insuffisances constatées dans la transcription des noms et prénoms des personnes appartenant aux communautés minoritaires, conformément à la législation en vigueur.

#### *Situation actuelle*

106. Le Comité consultatif constate des progrès généralement insuffisants dans la mise en œuvre de l'article 9 de la loi sur les langues, relatif aux langues à utiliser sur les panneaux de signalisation routière et autres indications topographiques. Bien que certaines municipalités, comme Gjilan/Gnjilane ou Ferizaj/Uroševac, aient fait l'effort d'afficher au moins quelques panneaux dans les deux langues officielles sur les bâtiments municipaux, le Comité consultatif remarque que la plupart des municipalités dans lesquelles il s'est rendu n'affichent que dans une seule langue officielle, souvent associée à une traduction en anglais. Il a en outre observé de nombreuses inscriptions hostiles sur les panneaux routiers bilingues et a été informé que ces panneaux étaient souvent effacés ou détruits peu après leur installation, ce qui exacerbe le sentiment de peur et d'intimidation au sein des communautés minoritaires. Le Comité consultatif s'inquiète vivement de cette situation et réaffirme que l'affichage public des langues minoritaires a une grande valeur symbolique puisqu'il témoigne du respect des autres groupes comme membres à part entière de la société, contribuant fortement à promouvoir un sentiment d'appartenance et d'intégration<sup>72</sup>.

107. Le Comité consultatif regrette que les personnes appartenant aux communautés minoritaires, en particulier d'origine bosniaque et turque, se plaignent toujours que leurs noms soient souvent mal orthographiés sur leurs documents d'identité et que les autorités n'aient engagé aucun effort cohérent pour remédier à cette situation. D'après les témoignages, les procédures de correction des erreurs commises lors de l'inscription sont lourdes et coûteuses et restent très mal connues des officiels comme des communautés minoritaires.

#### *Recommandations*

108. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre immédiatement des mesures pour veiller à ce que les institutions municipales mettent en place une signalisation publique bilingue et plurilingue dans toutes les langues officielles pertinentes, conformément à la législation nationale. Toute dégradation ou destruction de panneaux doit être immédiatement réparée, officiellement condamnée et dûment sanctionnée.

109. Le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à veiller à ce que les noms des personnes appartenant à des communautés minoritaires soient toujours enregistrés en conformité avec la législation en vigueur.

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

## Article 12 de la Convention-cadre

### Contenu interculturel des programmes et des supports d'enseignement

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

110. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait instamment les autorités à intensifier leurs efforts pour promouvoir les contacts entre les élèves appartenant aux différentes communautés linguistiques, en particulier les élèves serbes et albanais. Il demandait la définition, en concertation avec l'ensemble des communautés concernées, d'une stratégie globale visant à surmonter les obstacles entre les différents groupes, tout en soulignant l'intérêt des modèles d'enseignement bilingues. Il estimait que des programmes et des manuels d'histoire objectifs et équilibrés devaient être élaborés en concertation avec les représentants des communautés. Le Comité soulignait que le personnel enseignant devait recevoir une formation adaptée aux objectifs de l'éducation multiculturelle et interculturelle.

#### *Situation actuelle*

111. Le Comité consultatif regrette la persistance de deux systèmes d'enseignement parallèles. En vertu de la Constitution et de la Proposition globale de Règlement portant statut, les membres des communautés minoritaires ont le droit de bénéficier d'un enseignement public dans la langue officielle de leur choix<sup>73</sup>. Comme le ministère de l'Éducation, de la Science et de la Technologie (MEST) ne propose toujours pas de programmes et de manuels en serbe, les établissements d'enseignement primaire et secondaire en serbe utilisent toujours les programmes et manuels publiés par le ministère de l'Éducation de la République de Serbie. Les programmes sont entièrement distincts et les élèves ont des contacts très limités avec les enfants fréquentant les écoles qui appliquent le programme kosovar, même dans les municipalités où les deux systèmes partagent les mêmes locaux<sup>74</sup>. Le Comité consultatif est profondément préoccupé par la poursuite de cette politique de séparation, qui freine le développement de la tolérance et des contacts entre jeunes : une génération entière grandit en n'apprenant et en n'utilisant qu'une des deux langues officielles du Kosovo\*.

112. Le MEST a entamé une réforme complète visant à moderniser son programme-cadre et ses méthodes pédagogiques pour les orienter vers un apprentissage fondé sur les compétences, avec des répercussions sur l'apprentissage des langues (voir les remarques à propos de l'article 14, ci-dessous). D'après les informations reçues par le Comité consultatif, le ministère a élaboré un programme-cadre révisé et rédige actuellement les programmes pour chaque matière, en tenant compte du point de vue des communautés minoritaires et en associant leurs représentants aux discussions sur les sujets particulièrement sensibles. Le Comité consultatif regrette cependant que la nécessité d'adopter des méthodes pédagogiques bilingues et plurilingues, visant à rendre le Kosovo\* viable en tant que société diverse, reste insuffisamment reconnue. Le fait que les enfants soient toujours séparés selon leur langue, sans effort constant pour promouvoir les contacts et la communication entre eux, exacerbe le clivage linguistique qui existe aujourd'hui et qui, si rien n'est entrepris rapidement, risque de devenir irréversible<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Voir la *Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo*, annexe II, article 3 b) et c), et l'article 59 de la Constitution.

<sup>74</sup> Pour une analyse complète, voir la troisième Évaluation des droits des communautés de l'OSCE, juillet 2012.

<sup>75</sup> Le Comité consultatif a appris que lors des projets organisés par la société civile pour rapprocher des jeunes de différents groupes ethniques et promouvoir le dialogue interethnique, il fallait recourir à l'anglais, la plupart des jeunes ne parlant qu'une des deux langues officielles.

113. Le Comité consultatif note en outre avec préoccupation qu'on trouve encore, dans beaucoup des supports et manuels d'enseignement utilisés, des éléments de nationalisme et des stéréotypes et préjugés négatifs envers les autres communautés, trop peu d'attention étant portée à l'éducation civique et au respect de la diversité. Les manuels de serbe, par exemple, qualifient les Illyriens de « voleurs » et les Albanais de « pillards », façon de décrire l'histoire qui ne tend guère à promouvoir l'harmonie entre les peuples du Kosovo\*<sup>76</sup>. Les manuels correspondant aux programmes scolaires du Kosovo\* ne sont pas toujours conformes à la Constitution et ne tiennent pas assez compte des identités et des cultures spécifiques des différents groupes, notamment les plus petits, car les représentants des différentes communautés ne sont pas suffisamment associés à leur élaboration. Les personnes appartenant aux communautés rom, égyptienne et ashkali signalent que malgré leurs demandes réitérées, rien n'a été fait pour que leurs spécificités respectives soient correctement expliquées dans les manuels. En outre, la quantité de supports disponibles reste insuffisante, malgré les efforts pour publier des manuels scolaires en bosniaque et en turc<sup>77</sup>. Par exemple, seuls 10 % des établissements d'enseignement secondaire en turc disposeraient de manuels appropriés. Le personnel capable d'enseigner dans les langues des communautés reste lui aussi en nombre insuffisant. D'après les représentants des communautés minoritaires, les enseignants des établissements en langues minoritaires sont rarement formés à enseigner des matières telles que les mathématiques ou la biologie dans les langues non officielles.

114. Le Comité consultatif relève que des efforts ont été engagés pour revoir l'enseignement de l'histoire et pour offrir aux enseignants et aux concepteurs des programmes des méthodes favorables à l'analyse critique, fondées sur la prise en compte de points de vue différents et sur les approches pédagogiques modernes<sup>78</sup>. Le Comité consultatif rappelle l'importance de tels efforts pour la promotion de la compréhension et du respect mutuel parmi les jeunes, cruciale pour mettre fin au clivage ethnique qui caractérise aujourd'hui la société. En outre, quelques formations ont été organisées pour renforcer la capacité des enseignants du primaire et du secondaire à encourager la tolérance et le dialogue interculturels. Le Comité consultatif juge que ces initiatives devraient être reconduites, et qu'il faudrait organiser des activités extrascolaires favorisant les contacts et les amitiés interethniques. Il salue dans ce contexte l'élaboration, avec le soutien du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, d'un manuel d'éducation civique et interculturelle qui devrait être utilisé à partir de 2013.

#### *Recommandations*

115. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à traiter comme une priorité l'élaboration d'un programme-cadre offrant aux membres de toutes les communautés un enseignement de qualité dans chacune des langues d'instruction reconnues. Tous les manuels pertinents doivent être élaborés en étroite concertation avec les représentants des communautés, pour veiller à ce qu'ils ne véhiculent pas de stéréotypes ou d'images hostiles aux communautés minoritaires et à ce qu'ils encouragent le respect et la compréhension entre les cultures, conformément aux normes internationales.

116. Le Comité consultatif exhorte en outre les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en place des méthodologies bilingues et plurilingues, afin de donner aux jeunes

<sup>76</sup> Voir le *Report of the Independent Commission for the Review of Serbian Language Teaching Materials*, Pristina, juin 2010. Seules quelques recommandations de ce rapport semblent avoir été mises en œuvre.

<sup>77</sup> Voir aussi le rapport annuel 2011 du Bureau du Médiateur, qui mentionne l'importation de supports pédagogiques inadaptés.

<sup>78</sup> Pour plus d'informations sur le programme conjoint CdE/UE « Interculturalisme et processus de Bologne », voir <http://ibp-kosovo.org/?cid=2,17>.

l'occasion d'apprendre les deux langues officielles et d'autres langues dans un environnement intégré qui valorise et respecte la diversité.

117. Le Comité consultatif appelle également les autorités à redoubler d'efforts pour veiller à ce qu'il existe suffisamment d'enseignants correctement formés à l'enseignement dans les langues minoritaires concernées, et selon des méthodes pédagogiques intégrées et multiculturelles. En outre, des mesures ciblées doivent être prises en étroite concertation avec les représentants des communautés pour fournir aux établissements où les cours se tiennent dans les langues des communautés minoritaires des supports et manuels pédagogiques suffisants, du point de vue de la quantité comme de la qualité.

### **Egalité d'accès à l'éducation**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

118. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à prendre des mesures vigoureuses pour faciliter l'accès à l'éducation, à tous les niveaux, des élèves appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne, et à affecter suffisamment de ressources financières et autres à la mise en œuvre des stratégies dans ce domaine, en particulier pour s'attaquer au faible taux de fréquentation scolaire et au taux élevé d'abandon de scolarité. Il les invitait à fournir une formation spécifique aux enseignants dont les élèves sont ashkali, roms ou égyptiens et à prêter une attention accrue à l'intégration dans le système éducatif des enfants de personnes rentrées volontairement ou de force au Kosovo\*. Le Comité consultatif appelait aussi les autorités à offrir l'égalité des chances dans l'accès à un enseignement supérieur de qualité, y compris pour les jeunes appartenant à des communautés minoritaires, et à prendre des mesures pour endiguer la fuite des cerveaux.

#### *Situation actuelle*

119. En général, l'accès à l'éducation des membres des communautés rom, ashkali et égyptienne reste source de préoccupation pour le Comité consultatif, malgré la détermination dont font preuve les organisations non gouvernementales, le MEST et certaines municipalités. Ces communautés connaissent toujours un fort taux d'abandon de scolarité et une scolarisation généralement tardive et limitée, en particulier chez les filles. La loi sur l'enseignement pré-universitaire, récemment adoptée, affirme que la scolarisation est obligatoire et souligne le rôle des parents pour y veiller<sup>79</sup>. La Stratégie et le Plan d'action pour l'intégration des Roms, des Ashkali et des Egyptiens prévoient que des éducateurs et des enseignants se rendent dans les familles et quartiers concernés ; ces visites devraient être intensifiées. Là où des efforts ont été entrepris, en particulier avec le soutien de médiateurs scolaires aidant à mettre les parents en confiance et à les sensibiliser à l'importance de la scolarisation, de bons résultats ont été obtenus<sup>80</sup>. Le Comité consultatif reconnaît le rôle essentiel joué par les médiateurs scolaires pour promouvoir la scolarisation, améliorer les résultats scolaires et prévenir les abandons précoces de scolarité, et considère que leur statut et leur fonction devraient être institutionnalisés via le MEST afin d'assurer la pérennité et la poursuite des progrès constatés à ce jour.

---

<sup>79</sup> Voir l'article 15 de la loi, sur <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,191,746>.

<sup>80</sup> A Fushë Kosovë/Kosovo Polje et Ferizaj/Uroševac par exemple, l'assiduité des élèves appartenant aux communautés rom, ashkali et égyptienne s'est nettement améliorée depuis l'intervention de médiateurs scolaires, soutenus par les autorités municipales et par des acteurs internationaux.

120. Le Comité consultatif est profondément préoccupé par la persistance de la ségrégation des enfants roms, ashkali et égyptiens au sein des deux systèmes scolaires<sup>81</sup>. A la suite de l'intervention d'organisations non gouvernementales, certaines écoles ont fermé ces classes ou les ont regroupées, contrevenant non seulement aux normes internationales, mais aussi à la Constitution du Kosovo\*<sup>82</sup>. Cependant, les établissements et de nombreux parents mesurent toujours mal les effets de cette exclusion sur les enfants. Le Comité consultatif a appris que l'idée dominante consistait toujours à voir dans les classes séparées la meilleure réponse aux besoins particuliers et aux difficultés d'apprentissage des élèves roms, ashkali ou égyptiens. Tout en reconnaissant que certains enfants, en particulier ceux dont les parents ont été contraints de rentrer au Kosovo\* et qui ne maîtrisent pas assez les langues d'instruction, ont besoin de cours de rattrapage avant leur scolarisation ou en parallèle, le Comité consultatif souligne l'importance et les bienfaits d'un enseignement destiné à tous les enfants, du point de vue scolaire comme du point de vue de l'intégration en général<sup>83</sup>. Le Comité regrette que le MEST n'ait toujours pas adressé à toutes les écoles une circulaire leur demandant de mettre immédiatement fin à toute forme de classe séparée pour les enfants d'origine rom, ashkali ou égyptienne.

121. Le Comité consultatif constate avec une vive préoccupation que l'accès à une éducation de qualité est aussi entravé par des difficultés pratiques. Il arrive que les enfants de communautés minoritaires vivant dans des zones où ces communautés sont peu représentées se heurtent à des obstacles et à des problèmes de sécurité pendant leur trajet jusqu'à l'école<sup>84</sup>. A Dragash/Dragaš, les enseignants et élèves qui suivent les programmes serbes et partagent les locaux de l'établissement suivant le programme du Kosovo\* ne peuvent toujours pas accéder au bâtiment pendant les vacances scolaires kosovares. Des problèmes de chauffage, d'alimentation en électricité et d'approvisionnement en manuels sont toujours signalés dans certaines écoles, avec un impact négatif sur la qualité de l'instruction. Il est regrettable que les autorités municipales ne cherchent semble-t-il pas assez à instaurer une médiation entre les communautés et à résoudre les problèmes en suspens. Les élèves gorani inscrits dans les établissements d'enseignement secondaire sous administration serbe à Dragash/Dragaš ont également du mal à faire reconnaître leurs diplômes. Le Comité consultatif juge cette situation incompatible avec les articles 12 et 4 de la Convention-cadre et contraire à l'intérêt supérieur des enfants, et rappelle aux autorités leur obligation de permettre aux enfants de toutes les communautés d'accéder à une éducation de qualité, quelle que soit la langue d'instruction qu'ils ont choisie.

122. Le Comité consultatif regrette par ailleurs l'absence apparente de programmes cohérents en faveur de l'alphabétisation des adultes des communautés rom, ashkali et égyptienne, alors que l'article 1 de la loi de 2012 sur l'éducation et la formation des adultes confirme que de telles initiatives font partie intégrante de la politique d'éducation. Une bonne part de la population rom,

<sup>81</sup> Dans son bulletin d'information du 21 janvier 2013, l'ECMI signale qu'à l'école Mustafa Bakija, à Gjakovë/Đakovica, une classe séparée a été de nouveau mise en place, malgré les plaintes et en dépit d'une directive du maire contre la ségrégation dans l'enseignement. [http://www.ecmikosovo.org/images/21-01-2012\\_Information\\_Bulletin\\_-\\_Segregation\\_in\\_Education.pdf](http://www.ecmikosovo.org/images/21-01-2012_Information_Bulletin_-_Segregation_in_Education.pdf)

<sup>82</sup> Voir aussi le Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif, sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, mars 2006, et les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires suivantes : *D.H. et autres c. République tchèque*, requête n° 57325/00 (2007), *Sampanis et autres c. Grèce*, requête n° 32526/05 (2008), et *Oršuš et autres c. Croatie*, requête n° 15766/03 (2010). Voir aussi Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, *Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies* (2012).

<sup>83</sup> Voir entre autres *From Segregation to Inclusion: Roma Pupils in the United Kingdom, a Pilot Research Project*, novembre 2011, <http://equality.uk.com/Education.html>.

<sup>84</sup> Par exemple, la plupart des enfants des camps de personnes déplacées du nord du Kosovo\*, relogés dans le quartier rom du sud de Mitrovicë/Mitrovica, fréquentent toujours des écoles au nord. Les jeunes de la communauté albanaise qui vivent dans des municipalités sous administration serbe et se rendent au lycée au sud de Mitrovicë/Mitrovica connaissent aussi des difficultés.

ashkali et égyptienne a subi des déplacements à l'âge de l'instruction obligatoire et n'a pas pu accéder à l'éducation. Le taux d'illettrisme serait particulièrement élevé chez les femmes roms. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite que l'accès des membres de communautés minoritaires à l'université continue d'être favorisé par un système de quotas à l'université de Prishtinë/Priština, mais regrette les témoignages faisant état de corruption et d'abus dans l'application de ces quotas. Dans l'ensemble, l'accès à un enseignement supérieur de qualité et les perspectives d'emploi restent limités pour beaucoup de personnes appartenant à des communautés minoritaires, ce qui influence, souvent plus que les considérations linguistiques, le choix du système d'éducation par les parents. Le clivage linguistique existant continue donc de pousser les jeunes qualifiés au départ.

#### *Recommandations*

123. Le Comité consultatif engage instamment les autorités à intensifier leurs efforts pour améliorer la scolarisation et les résultats scolaires des enfants roms, ashkali et égyptiens, notamment les filles. Les réussites locales dans ce domaine doivent être soutenues par davantage d'orientations et de coordination au niveau central, notamment en vue d'institutionnaliser les médiateurs scolaires. Il faut immédiatement mettre un terme à toute forme de ségrégation.

124. Le Comité consultatif exhorte les autorités à accroître leurs efforts pour veiller à ce que les enfants, indépendamment de leur langue d'instruction, puissent tous accéder sans obstacle à une éducation de qualité dans tout le Kosovo\*, enseignement supérieur compris.

125. Il convient de remédier aux désavantages liés à l'illettrisme, en particulier parmi les femmes roms, à travers des programmes spécifiques de formation professionnelle et d'alphabétisation intégrés au système d'éducation général.

### **Article 14 de la Convention-cadre**

#### **Enseignement des langues minoritaires et en langues minoritaires**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

126. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à fournir aux écoles des minorités des manuels de qualité adaptés et des enseignants convenablement formés, ainsi qu'à faire preuve de flexibilité afin de prendre en compte les besoins éducatifs de la communauté gorani. Il considérait également que les autorités devaient donner davantage de possibilités d'apprendre les langues officielles, pour les élèves des communautés minoritaires, et les autres langues officielles et minoritaires, pour les élèves appartenant à la communauté majoritaire.

##### *Situation actuelle*

127. La loi sur l'éducation au niveau municipal transfère aux municipalités d'importantes compétences relatives à l'enseignement des langues. L'article 12 leur permet de mettre en place les conditions nécessaires à l'offre de services éducatifs en serbe, y compris – après en avoir averti le MEST – en appliquant les programmes conçus en République de Serbie. Le Comité consultatif note qu'en l'absence d'instruction en serbe ou / en romani dans le cadre des programmes kosovars<sup>85</sup>, les enfants de la communauté serbe et beaucoup d'enfants des communautés roms doivent encore fréquenter des écoles sous administration serbe pour bénéficier d'une instruction dans leur langue maternelle (voir les remarques à propos de l'article 12, ci-dessus). La décentralisation des

---

<sup>85</sup> Un programme couvrant la culture et l'histoire roms a été adopté pour les niveaux 2 à 9 mais n'est encore appliqué que dans trois écoles pilotes (voir les remarques plus loin).



compétences en matière d'éducation et les réformes récentes autorisent aussi les municipalités et les écoles à prévoir d'autres langues, à partir de la troisième année. Tout en saluant cette politique favorable à un apprentissage des langues précoce et conforme aux méthodologies modernes, le Comité consultatif regrette vivement que, d'après les témoignages, le choix de la langue à enseigner soit laissé aux écoles sans consultation des parents et que rien ne semble fait pour donner la priorité à l'apprentissage des langues officielles.

128. Concernant l'apprentissage des langues officielles, le Comité consultatif a appris que les élèves de communautés minoritaires scolarisés en bosniaque ou en turc n'avaient toujours que deux cours hebdomadaires d'albanais, souvent sans manuels adéquats. Il salue à ce sujet les efforts engagés par des acteurs internationaux pour soutenir l'élaboration de manuels d'enseignement de l'albanais comme deuxième langue. Même si quelques écoles sous administration serbe offrent semble-t-il des cours d'albanais, aucune initiative n'a été prise par les écoles appliquant les programmes kosovars pour prévoir des cours de serbe<sup>86</sup>. Beaucoup d'établissements proposeraient des cours de langues étrangères telles que l'espagnol ou le français (outre l'anglais, censé être enseigné dès la première année) au lieu de cours dans l'autre langue officielle. Le Comité consultatif juge essentiel que tous les élèves acquièrent au moins des notions de l'autre langue officielle, conformément à l'article 14.3 de la Convention-cadre, afin de promouvoir le développement d'une société intégrée et l'accès des jeunes au marché du travail dans tout le Kosovo\*.

129. Le Comité consultatif reste préoccupé par la qualité de l'instruction en langues minoritaires. D'après les représentants des minorités, le MEST n'a rien entrepris pour surveiller la qualité et le niveau de l'instruction dans les écoles où l'enseignement est dispensé en bosniaque ou en turc. Beaucoup de représentants de communautés s'inquiètent de la qualité de l'éducation offerte et des chances de trouver un travail pour les élèves formés dans ces écoles. Fait alarmant, les communautés comptant peu de membres sont comme prises en otages par un système d'éducation qui répartit ses efforts entre deux grands groupes linguistiques, sans répondre correctement aux besoins d'apprentissage des langues des autres populations (voir aussi les remarques à propos de l'article 12, ci-dessus). Concernant le romani, deux cours hebdomadaires sont proposés à titre facultatif depuis octobre 2011 dans trois écoles pilotes de Prizren. D'après les représentants des communautés, le soutien institutionnel apporté à ces cours est faible, aucun manuel n'a été fourni, et l'organisation des cours, y compris le transport des élèves et les contacts avec les parents, est entièrement assurée par l'enseignant, qui au moment de la rédaction du présent Avis n'avait pas encore été payé. Une bonne part des quarante-et-un élèves inscrits à l'origine manquent des cours ou abandonnent, l'école n'offrant aucune incitation à fréquenter les cours en romani. Le Comité consultatif rappelle aux autorités le rôle essentiel joué par l'enseignement de la langue maternelle pour l'apprentissage ultérieur des langues et la réussite scolaire en général, et attend des autorités centrales et municipales concernées qu'elles remédient dûment aux difficultés identifiées à l'occasion du projet pilote de Prizren.

#### *Recommandations*

130. Le Comité consultatif appelle les autorités à accentuer leurs efforts pour mettre en œuvre les garanties constitutionnelles et législatives en matière d'instruction dans les langues minoritaires. Des efforts doivent être faits, en étroite concertation avec les représentants des communautés, pour surveiller régulièrement la qualité et le niveau de l'enseignement dispensé dans les écoles en langues minoritaires.

<sup>86</sup> Voir la troisième Evaluation des droits des communautés de l'OSCE, juillet 2012.

131. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à offrir à tous les élèves, y compris inscrits dans les écoles en langues minoritaires, de réelles occasions d'apprendre les deux langues officielles.

## **Article 15 de la Convention-cadre**

### **Représentation dans les instances élues et dans l'administration publique**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

132. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à promouvoir la représentation des personnes appartenant aux communautés minoritaires dans l'administration et la magistrature, en vue de développer une administration publique pluriethnique. Elles devaient s'attacher davantage à recruter et à retenir des personnes appartenant aux communautés minoritaires, y compris à des postes élevés, ainsi qu'à recueillir des données fiables sur la représentation des minorités, dans le respect des normes sur la protection des données personnelles, pour faciliter l'adoption de mesures appropriées. Dans le contexte du processus de décentralisation, le Comité jugeait que des ressources adéquates devaient être fournies aux municipalités pour leur permettre de remplir effectivement leurs fonctions.

#### *Situation actuelle*

133. Le Comité consultatif prend note des discussions en cours sur une éventuelle réforme constitutionnelle destinée à refléter la reconnaissance officielle des communautés croate et monténégrine en leur réservant des sièges à l'Assemblée, selon les mêmes modalités que pour les autres communautés reconnues. Il s'inquiète cependant que face à ce projet, les autres communautés minoritaires craignent que deux sièges ne soient soustraits aux vingt sièges réservés aux communautés et réattribués aux communautés nouvellement reconnues<sup>87</sup>. Le Comité consultatif se félicite que les communautés croate et monténégrine entrent désormais dans le champ de la loi sur les communautés (voir les remarques à propos de l'article 3, ci-dessus) et considère que ces communautés et les autres ont les mêmes droits de représentation à l'Assemblée. Il juge que les sièges réservés devraient être attribués – s'ils le sont – sans porter atteinte aux droits établis des autres communautés. Le maintien des sièges garantis est d'autant plus important que le processus de réforme électorale en cours va probablement aboutir à la création de plusieurs circonscriptions. Le Comité consultatif souligne que toute modification de la Constitution ou de la loi sur les élections législatives doit être soigneusement pesée avec les représentants de toutes les communautés et tenir dûment compte de l'engagement à promouvoir la participation effective des communautés minoritaires à la vie publique, conformément à l'article 15 de la Convention-cadre.

134. Le Comité consultatif note que l'Assemblée comprend toujours une Commission des droits et intérêts des communautés. Il regrette cependant les informations selon lesquelles les recommandations et préoccupations de la Commission ne seraient pas assez prises en compte et n'auraient donc pas de réel impact sur les projets de lois touchant aux droits et aux préoccupations des communautés minoritaires. Par ailleurs, le Comité consultatif relève que plusieurs postes

---

<sup>87</sup> Aux termes de l'article 64.2 de la Constitution, « 20 sièges sur les 120 que compte l'Assemblée sont réservés à la représentation des communautés qui ne sont pas majoritaires au Kosovo. Ces sièges réservés se répartissent comme suit : communauté serbe du Kosovo, 10 ; communauté rom, 1 ; communauté ashkali, 1 ; communauté égyptienne, 1, plus 1 siège attribué à celle de ces trois dernières communautés qui a réuni le plus de votants ; communauté bosniaque, 3 ; communauté turque, 2 ; communauté gorani, 1, si le nombre de sièges remporté par chaque communauté est inférieur au nombre garanti ». Jusqu'aux élections législatives de 2010, en raison des dispositions transitoires, tout scrutin remporté par un parti communautaire créait un siège *supplémentaire* à l'Assemblée, ce qui explique le nombre actuel de sièges de la minorité serbe (25).

administratifs sont réservés aux membres de communautés minoritaires. Plusieurs municipalités ont mis en place un poste d'adjoint pour les communautés ; au niveau central, certains postes au sein de cabinets de ministres ou de ministres délégués semblent réservés aux communautés minoritaires. Le Comité consultatif note que les communautés minoritaires attachent de l'importance à ces postes. Beaucoup d'interlocuteurs jugent qu'un membre d'une communauté, au sein d'une municipalité ou d'un ministère, est le mieux placé pour répondre aux problèmes de cette communauté. Le Comité s'inquiète cependant de la grande place que les considérations politiques semblent occuper dans les nominations à ces postes. La meilleure manière de promouvoir une participation effective consiste à donner, au sein des institutions, la priorité aux préoccupations et aux intérêts des minorités, et à consulter la communauté concernée dans le cadre d'une relation de confiance. Les nominations en fonction des obédiences politiques n'ont guère d'effet bénéfique à long terme sur la représentation d'une communauté, puisque les titulaires du poste, bien que partageant la même origine ethnique, s'éloignent souvent des membres de la communauté et ne représentent pas nécessairement leurs intérêts. En outre, le Comité consultatif regrette que les représentants des plus petites communautés semblent rarement nommés à des fonctions exécutives. Cela renforce le sentiment que ces nominations obéissent davantage à des considérations politiques plus larges qu'à une volonté de mieux représenter les intérêts des minorités dans les prises de décisions.

135. Le Comité consultatif regrette que la représentation des communautés minoritaires dans l'administration publique reste généralement insuffisante. Au cours de sa visite, le Comité s'est entendu dire à plusieurs reprises qu'il était particulièrement difficile de recruter des membres des communautés rom, ashkali ou égyptienne, y compris au niveau municipal, en raison du manque de candidats qualifiés. Tout en reconnaissant les désavantages spécifiques rencontrés par ces communautés en raison de leur exclusion sociale et souvent de leur extrême pauvreté, le Comité consultatif a eu l'occasion de rencontrer plusieurs personnes hautement qualifiées appartenant aux communautés en question. Malgré leur expérience professionnelle et leur maîtrise remarquable des deux langues officielles (entre autres), ces personnes expliquent que leur candidature à des postes dans la fonction publique n'est souvent pas même étudiée, en raison de leur appartenance ethnique. D'autres communautés signalent également leur difficulté à trouver du travail dans le secteur public, en particulier pour les femmes et aux postes les plus élevés. Le Comité consultatif regrette qu'aucun effort spécifique ne semble engagé auprès des communautés minoritaires pour veiller à ce que des personnes qualifiées soient recrutées dans la fonction publique, y restent et progressent dans leur carrière. Cela a un impact certain sur la capacité des structures publiques, y compris judiciaires, à répondre aux besoins linguistiques des communautés minoritaires conformément à la législation en vigueur (voir les remarques à propos de l'article 10, ci-dessus). Il convient de veiller à ce que les annonces sur les postes vacants soient dûment transmises aux locuteurs des deux langues officielles. En outre, les capacités linguistiques doivent être considérées comme un avantage dans les procédures de recrutement et les personnes appartenant aux communautés minoritaires doivent être incitées à postuler dans la fonction publique.

136. Le Comité consultatif note que les autorités ont entamé en 2008 un processus complet de décentralisation, conformément au Plan Ahtisaari et à la Constitution, qui a abouti à la création de cinq nouvelles municipalités majoritairement peuplées de Serbes<sup>88</sup>. Dans l'ensemble, ce processus est salué pour avoir rapproché les services publics de leurs usagers et amélioré la participation effective des communautés minoritaires à la vie publique<sup>89</sup>. Certains représentants de minorités

<sup>88</sup> En 2009 et 2010, des élections municipales ont abouti à la création de Gračanica/Gračanicë, Klokot-Vrbovac/Klllokot-Vërboc, Partëš/Partesh et Ranilug/Ranillug, et Novo Brdo/Novobërdë a été agrandie pour devenir une municipalité majoritairement serbe.

<sup>89</sup> Le Comité consultatif se félicite particulièrement des informations selon lesquelles la décentralisation aurait entraîné une augmentation de la participation électorale parmi la population serbe.

émettent cependant des critiques, notant que des compétences importantes comme l'élimination des déchets et l'aménagement du territoire relèvent toujours de l'administration centrale, ce qui empêche de prendre des décisions adéquates et rapides au niveau municipal et entraîne un manque de sécurité juridique pour les habitants. En outre, la plupart des interlocuteurs reconnaissent que les agents municipaux ont toujours besoin d'une formation complète pour s'acquitter correctement de leurs nouvelles fonctions, notamment en matière de développement économique local. Bien qu'il approuve généralement le transfert de compétences aux pouvoirs locaux, qui peut souvent constituer un outil pour améliorer la participation effective des communautés minoritaires, le Comité consultatif estime qu'il convient de veiller à ce que le processus de décentralisation améliore la coopération entre les communautés, sans renforcer la séparation existante, et à ce qu'il soit guidé par la volonté de répondre aux besoins et aux préoccupations de la population concernée et non par des considérations politiques. Il renvoie à cet égard aux orientations données par la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>90</sup>.

### *Recommandations*

137. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir la représentation effective des communautés minoritaires à l'Assemblée en leur réservant un nombre suffisant de sièges, à confirmer à l'occasion du processus de réforme électorale.

138. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que les membres des communautés minoritaires puissent effectivement participer aux décisions qui les concernent au niveau central et local. Les mécanismes existants devraient être conservés et appliqués dans l'intérêt de la représentation des communautés et non en fonction de considérations politiques, en accordant une attention particulière à la représentation des communautés comptant peu de membres.

139. Le Comité consultatif appelle également les autorités à poursuivre leurs efforts pour que la décentralisation permette d'améliorer la participation effective des communautés minoritaires tout en tenant dûment compte des besoins et des préoccupations de la population concernée, conformément aux normes européennes.

### **Consultation des minorités et coordination des mesures**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

140. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait la mise en place d'une coordination appropriée de toutes les mesures touchant à la protection des minorités entre les différents acteurs concernés, en concertation étroite avec le Conseil consultatif des communautés. Il invitait les autorités à revoir régulièrement les procédures de désignation des membres du Conseil consultatif des communautés pour assurer à ces procédures un caractère aussi inclusif que possible, y compris au regard de la représentation des femmes appartenant aux minorités, et soulignait que le Conseil devait disposer des ressources nécessaires à son fonctionnement et qu'il fallait faire connaître son existence et ses méthodes de travail au sein des communautés minoritaires. Il estimait que des efforts étaient nécessaires pour rendre plus effective la participation des communautés minoritaires aux prises de décisions, en particulier sur les questions les concernant.

#### *Situation actuelle*

141. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le rôle et l'efficacité du Conseil consultatif des communautés, qui dépend du Président, ont été renforcés par les modifications apportées à ses

<sup>90</sup> Cela vaut par exemple pour la création, toujours en suspens, d'une nouvelle municipalité correspondant au nord de Mitrovica/Mitrovicë. Le Comité consultatif note avec préoccupation que les habitants vivent dans une grande incertitude quant à l'administration et au statut futurs de cette partie de la ville.

statuts en 2012. Toutes les organisations de communautés minoritaires peuvent désormais demander leur accréditation auprès de la Présidence, puis nommer leurs représentants au Conseil. Un quota a été instauré pour garantir qu'au moins 40 % des membres soient des femmes<sup>91</sup>. Point notable, les statuts fixent désormais à quatorze le nombre minimal de réunions par an, et le Conseil a été doté d'un secrétariat et de quelques collaborateurs<sup>92</sup>. Cependant, le Conseil n'a toujours pas d'autre pouvoir que celui de pointer les problèmes existants. Bien que le gouvernement, en vertu des modifications apportées en 2011 à son règlement, ait l'*obligation* de consulter régulièrement le Conseil sur les décisions touchant aux minorités, ce dernier ne s'est vu confier aucun rôle actif dans les processus de prises de décisions. Ses membres regrettent d'être considérés comme des membres de la société civile et non comme des acteurs institutionnels œuvrant à la consultation des communautés, et de ne pas être réellement associés aux questions importantes qui les intéressent, tels que les processus de décentralisation et de privatisation ou les questions liées au statut et aux négociations régionales<sup>93</sup>. Selon eux, le Conseil gagnerait à dépendre du cabinet du Premier ministre.

142. Le Conseil étant réputé sans grande influence sur les décideurs, la plupart des personnes appartenant aux minorités nationales font directement part de leurs problèmes aux représentants de leur communauté employés dans des structures publiques. Cela défavorise nettement les membres des communautés rom, ashkali ou égyptienne, qui n'ont que peu de personnes vers qui se tourner dans la fonction publique, en particulier aux postes les plus élevés. En outre, le Comité consultatif regrette les témoignages selon lesquels même dans la mise en œuvre de la Stratégie et du Plan d'action pour l'intégration des Roms, des Ashkali et des Egyptiens, qui prévoient une étroite concertation avec les représentants des communautés, aucune initiative complète n'ait été prise pour consulter régulièrement les communautés au niveau central et local, y compris sur des aspects importants comme l'attribution de financements ou la définition des bénéficiaires prioritaires. Malgré l'existence d'exemples positifs dans certaines municipalités, où les responsables politiques ont noué un dialogue avec les communautés, le Comité consultatif reste préoccupé par le manque d'orientations de la part de l'administration centrale concernant l'importance de consultations régulières, ainsi que par le fait que les contacts informels ou personnels semblent passer avant les voies institutionnelles.

143. Le Comité consultatif note en outre que le manque général de coordination au niveau central réduit encore l'efficacité des concertations, même lorsque des efforts sont faits au niveau local pour associer les communautés minoritaires aux décisions sur les sujets qui les concernent. Tandis que certains MOCR, par exemple, ont noué des contacts réguliers avec les communautés minoritaires et s'efforcent de tenir compte de leur point de vue et de leurs préoccupations dans toutes les décisions pertinentes, il semblerait que d'autres entités au niveau central et local, dont les mandats se recoupent, adoptent des approches stratégiques différentes sur la base de consultations avec d'autres acteurs. Ces responsabilités redondantes, le mandat des autres entités n'étant pas clairement expliqué, gêne globalement la mise en œuvre effective des activités en faveur des communautés minoritaires. Le Comité consultatif considère que les institutions centrales doivent nettement accentuer leur coordination pour veiller à ce que les acteurs municipaux reçoivent des instructions et des informations claires sur leurs responsabilités respectives, dans l'intérêt de stratégies cohérentes (voir aussi les remarques à propos de l'article 4 ci-dessus). Il est également crucial que

<sup>91</sup> Début 2013, le Conseil comptait vingt-cinq membres, dont seulement six femmes.

<sup>92</sup> Voir ECMI, *The Amendment of the Statute of the Consultative Council for Communities*, [http://www.ecmikosovo.org/images/pdf/Bulletins/The\\_Amendment\\_Statute\\_CCC.pdf](http://www.ecmikosovo.org/images/pdf/Bulletins/The_Amendment_Statute_CCC.pdf).

<sup>93</sup> Le Comité consultatif regrette dans ce contexte le peu d'efforts engagés, selon les témoignages, pour associer le Conseil à la préparation et à l'organisation du recensement 2011, malgré son importance évidente pour les communautés minoritaires.

des données pertinentes sur la situation et les problèmes des communautés minoritaires soient collectées et traitées au niveau central en étroite concertation avec les communautés concernées, afin de veiller à ce que leur point de vue soit effectivement pris en compte par tous les services compétents. Des efforts doivent être faits pour promouvoir la participation effective des communautés minoritaires au suivi et à l'évaluation de tous les programmes et stratégies pertinents, afin d'en optimiser l'efficacité.

#### *Recommandations*

144. Le Comité consultatif engage instamment les autorités à renforcer le mandat et le rôle du Conseil consultatif des communautés et à veiller à ce qu'il soit effectivement consulté sur toutes les questions intéressant les communautés minoritaires et à ce qu'il puisse influencer les processus de prises de décisions sur les sujets qui les concernent.

145. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en place des mécanismes de concertation effectifs et institutionnalisés au niveau local afin de veiller à ce que les points de vue et les préoccupations des communautés soient régulièrement abordés et dûment pris en compte. Il convient en outre d'intensifier la coordination au niveau local et de partager les informations, en concertation avec les communautés minoritaires, pour promouvoir des orientations stratégiques cohérentes dans toutes les activités liées aux communautés au niveau municipal.

### **Participation à la vie socio-économique**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

146. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à intensifier leurs efforts pour promouvoir, au moyen de mesures ciblées, l'accès des personnes appartenant aux communautés minoritaires au marché de l'emploi, en accordant une attention particulière aux personnes faisant partie des communautés marginalisées, aux jeunes et aux femmes. Il les appelait en outre à assurer l'accès égal des personnes appartenant aux minorités aux possibilités économiques, y compris liées aux processus de privatisation.

#### *Situation actuelle*

147. Dans un contexte marqué par le chômage et la pauvreté<sup>94</sup>, les personnes appartenant à des communautés minoritaires sont touchées de façon disproportionnée. Les membres de la communauté serbe peuvent trouver du travail dans les institutions sous administration serbe, mais cette communauté compte une forte proportion de personnes âgées. Les communautés rom, ashkali et égyptienne souffrent toujours de discrimination et d'exclusion sociale. Malgré les mesures prises pour améliorer la situation, avec l'octroi de prêts d'un montant faible à intermédiaire, et le soutien offert par les MOCR aux petites entreprises dans certaines municipalités, les personnes des communautés rom, ashkali et égyptienne affirment que ces programmes ne leur sont souvent pas accessibles, malgré les dispositions législatives en vigueur. Des programmes ciblés devraient être développés pour promouvoir l'accès des membres des communautés minoritaires à l'emploi, y compris à travers des mesures positives (voir les remarques à propos de l'article 4, ci-dessus), en s'attachant particulièrement à sensibiliser les municipalités récemment créées au cadre juridique applicable et aux responsabilités institutionnelles relatives aux petites et moyennes entreprises.

148. Le Comité consultatif salue une initiative récente du Bureau pour les questions communautaires, qui dépend du cabinet du Premier ministre, relative à l'emploi des communautés

---

<sup>94</sup> En octobre 2012, environ 30 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté et 13 % dans une extrême pauvreté. D'après des données fournies par le PNUD, 55 % seulement de la population d'âge actif a un emploi, le plus souvent dans l'économie informelle. Voir aussi OIT, *Profile of the Social Security System in Kosovo*, 2010.

minoritaires dans la fonction publique et dans les entreprises publiques, comprenant des activités de recherche et de sensibilisation et le développement d'une stratégie officielle destinée à répondre aux difficultés existantes. Concernant le secteur privé, le Comité consultatif note qu'il se développe beaucoup plus lentement dans les régions où vivent les communautés minoritaires. Par conséquent, les membres de ces communautés ne sont souvent pas correctement informés des possibilités d'emploi ou d'activité économique qui se présentent, souvent en lien avec le processus de privatisation en cours, et ne disposent ni des acquis ni de l'expérience nécessaire pour participer à des appels d'offres ou à des procédures de recrutement. Des initiatives ont été lancées, souvent avec le soutien de la société civile ou d'acteurs internationaux, pour offrir aux communautés une formation adéquate, professionnelle et autre. Cependant, des efforts beaucoup plus complets sont nécessaires pour veiller à ce que le développement économique, y compris lié à la privatisation, soit réellement accessible aux membres de toutes les communautés. Le Comité consultatif s'inquiète en outre des informations indiquant que dans tout le Kosovo\*, les communautés minoritaires rencontrent des problèmes de sécurité lorsqu'elles souhaitent utiliser leurs biens à des fins commerciales – ouvrir un magasin ou cultiver leur terrain, par exemple (voir les remarques à propos de l'article 6, ci-dessus).

149. Le Comité consultatif constate par ailleurs que les membres de communautés minoritaires éprouvent des difficultés particulières à accéder au système de santé. En raison de l'existence au Kosovo\* d'hôpitaux sous administration serbe, on ne compte pratiquement aucune personne d'origine serbe parmi le personnel soignant des hôpitaux sous administration kosovare. Par conséquent, et du fait du clivage linguistique déjà mentionné, les personnes appartenant aux communautés minoritaires n'ont pas accès à un personnel médical parlant serbe et parcourent souvent de longues distances pour consulter des professionnels de santé dont ils puissent pleinement se faire comprendre. Le Comité consultatif a également appris que le fait de présenter des ordonnances en serbe à des pharmacies au Kosovo\* posait problème. En outre, faute de centres de soins spécialisés en nombre suffisant, les personnes rentrées au Kosovo\* ont du mal à poursuivre les traitements médicaux commencés pendant leur déplacement. Les soins psychologiques et psychiatriques, par exemple, sont généralement jugés de qualité médiocre. Ce problème concerne toute la population, mais plus encore les membres des communautés minoritaires, souvent traumatisés par leur déplacement ou par les conditions de leur retour.

150. Le Comité consultatif s'inquiète également de l'accès limité des communautés minoritaires à d'autres services de base, comme les services collectifs et la collecte des déchets, par exemple dans les logements sociaux insalubres et délabrés de la municipalité d'Obiliq/Obilić, qui sont en outre exposés à des niveaux dangereux de pollution industrielle.

#### *Recommandations*

151. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier leurs efforts pour promouvoir l'accès des communautés minoritaires aux possibilités socio-économiques, y compris liées au processus de privatisation. Des crédits et des formations ciblées doivent être proposés, en particulier dans les régions enclavées, pour aider les plus défavorisés à entrer sur le marché du travail et à y rester.

152. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que les personnes appartenant aux communautés minoritaires puissent effectivement accéder à des services de santé et à d'autres services de base de qualité. Il convient d'accentuer les efforts pour recruter et retenir des professionnels de santé maîtrisant suffisamment les langues des communautés minoritaires.

## Article 16 de la Convention-cadre

### Protection contre les changements de population

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

153. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif jugeait essentiel que tout soit fait pour faciliter le retour durable et sûr des personnes déplacées, en respectant dans tout le Kosovo\* leur choix de lieu de résidence. Il fallait en outre veiller à ce que les mesures prises, y compris celles relatives au retour et à la décentralisation, ne soient pas employées pour modifier la part respective des différentes populations dans certaines zones où des communautés minoritaires étaient présentes avant le conflit.

#### *Situation actuelle*

154. Le Comité consultatif note l'absence de retours durables dans plusieurs zones où des personnes appartenant aux communautés minoritaires résidaient avant le conflit ; outre les facteurs extérieurs ayant rendu le retour impossible, dont des problèmes de sécurité, d'autres considérations liées aux possibilités de carrière et aux relations familiales ont dissuadé certaines personnes déplacées de rentrer. Bien qu'il faille respecter la décision éclairée de personnes déplacées depuis treize ans et agir en conséquence, y compris pour répondre à leur souhait de s'intégrer sur place (voir les remarques à propos de l'article 4, ci-dessus), l'engagement des autorités à conserver une structure démographique multiethnique dans tout le Kosovo\* exige des efforts constants pour favoriser les retours sur le lieu de résidence d'avant le conflit et pour rendre ces retours pérennes au moyen de mesures ciblées. Le Comité consultatif est profondément préoccupé par le sentiment, exprimé par certains interlocuteurs, que le développement économique et les efforts de privatisation favorisent les membres de la population majoritaire, même et peut-être en particulier dans les zones qui étaient auparavant habitées par des communautés minoritaires, alimentant des changements de population contraires à l'article 16 de la Convention-cadre.

155. Le Comité consultatif constate en outre que les changements de structure démographique au nord de Mitrovica/Mitrovicë se poursuivent, malgré les efforts concertés des autorités pour établir une autorité administrative depuis la création du « Bureau d'administration de Mitrovica-Nord », en mai 2012. Tout en saluant les efforts destinés à fournir des prestations aux habitants du nord et à améliorer leur capacité à exercer leurs droits en accord avec la Constitution<sup>95</sup>, le Comité consultatif s'inquiète des informations faisant état d'efforts accrus pour fournir un logement à des personnes déplacées d'origine albanaise, malgré les objections de la population. Il considère que tout doit être fait pour associer étroitement les représentants de toutes les communautés, y compris les plus petites, aux décisions qui touchent à la composition démographique de la ville, et souligne que les besoins et les préoccupations de tous les habitants doivent passer avant les considérations politiques<sup>96</sup>.

#### *Recommandations*

156. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour faciliter et encourager le retour durable et l'intégration des personnes déplacées sur leur lieu de résidence d'origine.

---

<sup>95</sup> Voir le compte rendu d'une visite du Médiateur dans ce Bureau, le 21 janvier 2013 : <http://kk.rks.gov.net/mnao/News/Visit-of-the-Ombudsman-to-MNAO.aspx>.

<sup>96</sup> Le Comité consultatif remarque ici la poursuite des controverses sur l'éventuelle privatisation de la mine de Trepça/Trepča, qui renferme toujours de précieuses réserves et pourrait créer des emplois, avec un effet direct sur la structure démographique de la région, compte tenu du lien direct entre possibilités économiques et évolutions démographiques.



157. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les processus de décentralisation en cours ne suscitent ou n'amplifient pas des changements de structure démographique. Toutes les décisions pertinentes, y compris en matière de privatisation, doivent être prises en étroite concertation avec toutes les communautés.

## Articles 17 et 18

### Coopération régionale

#### *Situation actuelle*

158. Le Comité consultatif se félicite de la poursuite via la médiation de l'Union européenne du dialogue entre Pristina et Belgrade, qui a permis d'importantes avancées sur des problèmes anciens, telles que la gestion intégrée des points de passage appliquée depuis décembre 2012, et qui représente une occasion précieuse de résoudre les difficultés restantes dans plusieurs autres domaines concernant les communautés minoritaires et la jouissance des droits prévus par la Convention-cadre, notamment pour ce qui est des retours.

#### *Recommandation*

159. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts de dialogue et de coopération au niveau régional afin de promouvoir la mise en œuvre dans tout le Kosovo\* des droits prévus par la Convention-cadre, notamment concernant les retours.

### III. CONCLUSIONS

160. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions pourraient servir de base aux conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives au Kosovo\*.

#### **Evolutions positives au terme des deux cycles de suivi**

161. Le cadre législatif général en matière de protection des minorités reste favorable et va au-delà des normes internationales sur certains aspects. En décembre 2011, une réforme législative a donné aux communautés croate et monténégrine le statut officiel de communautés minoritaires. Le Bureau du Médiateur continue d'exercer ses importantes fonctions de façon active et indépendante et reçoit de plus en plus de requêtes. Un recensement complet de la population a été organisé en avril 2011. Il offre une série d'informations précieuses et détaillées sur la population dans trente-quatre municipalités sur trente-huit.

162. Les retours sont en cours dans plusieurs localités et des progrès ont été accomplis dans certaines municipalités pour favoriser le dialogue entre les communautés de retour et d'accueil, avec des résultats positifs, même dans des zones où les retours étaient auparavant difficiles. La coordination des efforts de retour a été améliorée par la mise en place d'administrations municipales spécialisées, chargées de coordonner l'aide au retour. L'Institut judiciaire continue de former des juges et d'autres professions juridiques, dans le cadre d'une réforme de la justice. L'Agence kosovare de la propriété a traité beaucoup de ses dossiers en attente, grâce à une mesure d'examen groupé, et l'exécution de ses décisions est en cours avec le soutien de la police. Le camp d'Osterode a été fermé fin 2012 et ses derniers habitants ont tous été relogés. Des orientations politiques complètes et ambitieuses pour l'intégration des Roms, des Ashkali et des Egyptiens ont été adoptées et sont maintenant mises en œuvre, avec quelques résultats positifs au niveau local. Un Groupe interministériel sur le passé et la réconciliation a été créé.

163. Mis à part les événements de début 2013, des progrès substantiels ont été accomplis dans la préservation et la protection des sites culturels et religieux. Les travaux sont achevés sur plus de la moitié des sites signalés comme endommagés en mars 2004. Seuls quatre sites nécessitent encore d'importantes interventions architecturales. Le ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports a promis des ressources pour l'achèvement de tous les travaux restants. Un Conseil de mise en œuvre et de suivi a été créé pour contrôler et faciliter l'application des dispositions relatives à la protection du patrimoine culturel et religieux serbe orthodoxe. Sur la plupart de ces sites, c'est la police qui assure la surveillance des périmètres de sécurité. La police a considérablement amélioré son action. Elle est de plus en plus considérée comme digne de confiance, y compris au sein des communautés minoritaires. Des patrouilles ciblées et la nomination d'agents de liaison, entre autres, ont aidé à améliorer la sécurité dans certaines zones, et une stratégie complète pour l'action de la police dans les communautés a été adoptée en 2012.

164. Sur la base de dispositions législatives favorables, il existe toujours un large éventail de médias imprimés et diffusés en langues minoritaires, y compris dans les langues des plus petites communautés. Une deuxième chaîne de télévision publique devrait voir le jour courant 2013. Elle serait en serbe et se consacrerait exclusivement aux communautés minoritaires. Un Fonds de soutien aux médias minoritaires a été mis en place, octroyant des subventions aux bénéficiaires sélectionnés. La Commission linguistique a été refondue et remplacée par le Bureau du Commissaire aux langues, nommé fin 2012 avec pour mission de superviser et de promouvoir la mise en œuvre de la loi sur les langues et d'instaurer un mécanisme de recours effectif. Quelques municipalités forment leurs fonctionnaires aux langues officielles, initiative qu'il est prévu

d'étendre à d'autres municipalités. Le système éducatif fait l'objet d'une réforme complète qui insiste davantage sur l'apprentissage des langues, entre autres, avec la mise en place de méthodes pédagogiques modernes. Des efforts sont en cours, avec le soutien d'acteurs internationaux, pour revoir l'enseignement de l'histoire et développer des manuels de qualité orientés vers la compréhension interculturelle. Des mesures sont prises pour améliorer les résultats scolaires et l'assiduité des élèves roms, ashkali et égyptiens. On constate des progrès au niveau local, grâce à une étroite concertation avec tous les acteurs concernés et à l'intervention de médiateurs scolaires.

165. La participation et la représentation des communautés minoritaires dans la sphère publique sont toujours soutenues par l'existence de sièges réservés à l'Assemblée et par la nomination de membres de minorités à des fonctions exécutives au niveau central et local. Le Conseil consultatif des communautés a été renforcé par des modifications apportées en 2012 à ses statuts, qui lui donnent entre autres une composition plus inclusive. Le Conseil, désormais doté de locaux et d'un minimum de personnel, se réunit plus régulièrement qu'auparavant. Le processus de décentralisation se poursuit. Cinq municipalités à population majoritairement serbe ont été créées, augmentant globalement la participation des communautés au niveau local. Des mesures de renforcement des capacités sont en cours à l'attention des nouveaux fonctionnaires municipaux, entre autres pour promouvoir l'accès à l'emploi et à l'activité économique dans les nouvelles municipalités.

### **Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi**

166. Le Médiateur, malgré son engagement actif, ne dispose toujours pas de ressources suffisantes, et les autorités compétentes n'appliquent pas toujours ses recommandations. L'application concrète de la loi anti-discrimination est gênée par son manque de précision sur les procédures et les sanctions applicables. La population et les officiels concernés connaissent mal les multiples formes de discrimination et les recours disponibles. Les autorités municipales ne sont pas formées à traiter les plaintes relatives aux droits de l'homme ou à la discrimination ; aucun mécanisme centralisé n'est prévu pour recueillir les données et informations disponibles sur les affaires en question. La coordination centrale est insuffisante, notamment concernant la mise en œuvre du Plan d'action pour l'intégration des Roms, des Ashkali et des Égyptiens. Les retours volontaires ont diminué et restent impossibles dans plusieurs localités en raison de problèmes de sécurité persistants et du manque de volonté, de la part des autorités municipales, de réserver un bon accueil aux personnes de retour au Kosovo\* et de promouvoir la compréhension interethnique. L'accès à l'emploi reste très limité et la plupart des personnes de retour au Kosovo\* dépendent des prestations sociales. Malgré une confiance accrue envers la police, le système pénal est généralement perçu comme partisan et non professionnel. L'arriéré des affaires à traiter reste énorme et une série d'affaires complexes portant sur les biens reste sans solution cohérente.

167. Il n'existe pas de mécanismes clairs et de critères objectifs pour le financement des activités culturelles, et le soutien aux communautés les plus petites et au développement de leurs cultures spécifiques est très limité. En l'absence d'une politique culturelle complète favorable au multiculturalisme et fondée sur le respect de la diversité, les signes d'existence des cultures minoritaires disparaissent peu à peu des centres urbains. Les relations interethniques se sont très peu améliorées et on observe une montée des tendances nationalistes, en particulier chez les jeunes. Cette situation est exacerbée par la barrière de la langue : les jeunes générations grandissent en n'apprenant qu'une seule langue officielle. Les rares initiatives visant à créer des espaces de contact et de dialogue entre communautés, dues à l'engagement de particuliers ou d'organisations de la société civile, ne reçoivent pas de soutien cohérent de la part des autorités. Un climat de crainte et d'intimidation contribue toujours directement à alimenter un sentiment d'insécurité et à entraver les

libertés politiques des communautés minoritaires, et de récentes flambées de violence contre des cimetières et d'autres sites religieux, et même contre des personnes pratiquant leur religion, limitent l'exercice du droit à manifester ses convictions religieuses.

168. Les médias publics font toujours trop peu de place aux sujets touchant aux communautés et couvrent parfois l'actualité de façon partisane et non objective. Dans l'ensemble, la qualité et la quantité des médias imprimés et diffusés en langues minoritaires restent insuffisantes, en particulier pour les minorités comptant peu de membres, ce qui crée une atmosphère généralement peu propice à l'usage de plusieurs langues. L'application de la loi sur les langues reste sporadique, du fait d'un manque de ressources et parfois de bonne volonté de la part des autorités municipales, et les traductions comportent souvent des erreurs ou des « albanismes ». Les fréquentes dégradations des indications topographiques et autres panneaux bilingues créent une atmosphère intimidante et dissuadent les personnes appartenant aux communautés minoritaires de chercher à faire valoir leurs droits linguistiques. Le mandat et les domaines de compétence du Commissaire aux langues restent largement méconnus. Un soutien politique et financier nettement plus fort est nécessaire pour qu'il puisse accomplir sa mission. Il faut remédier en urgence et de façon complète à la méconnaissance des deux langues officielles chez les fonctionnaires, y compris via des mesures dans le domaine de l'éducation.

169. En l'absence de programmes harmonisés prévoyant une éducation dans toutes les langues d'instruction reconnues, les élèves fréquentent toujours soit les écoles du Kosovo\*, soit des écoles sous administration serbe. Ils étudient des programmes distincts et n'ont pratiquement aucun contact, même lorsqu'ils partagent les mêmes locaux. L'enseignement de l'autre langue officielle n'est prévu dans aucun des deux systèmes. Dans les quelques écoles en bosniaque ou en turc gérées par les autorités du Kosovo\*, l'enseignement de l'albanais reste insuffisant. Malgré la réforme du système éducatif en cours, les efforts visant à instaurer des méthodes d'enseignement bilingues pour créer un véritable plurilinguisme, conformément à la Constitution et à la loi sur les langues, restent insuffisants. Beaucoup de manuels et supports pédagogiques utilisés dans les deux systèmes véhiculent toujours des préjugés et des idées nationalistes. Il faut redoubler d'efforts pour instaurer de nouvelles méthodes pédagogiques favorables à la compréhension interculturelle, notamment pour l'enseignement de l'histoire. La qualité de l'éducation dans les écoles en langues minoritaires souffre d'un manque d'enseignants correctement formés et de la fréquente absence des manuels nécessaires. Les enfants de la communauté gorani ont toujours du mal à accéder à une éducation de qualité. Les résultats scolaires et l'assiduité des élèves roms, ashkali et égyptiens restent largement inférieurs à ceux du reste de la population et certaines écoles pratiquent toujours une ségrégation, malgré quelques efforts de la part des autorités locales. Le soutien officiel à la création de cours en romani est insuffisant.

170. La consultation des représentants des communautés minoritaires sur toutes les questions qui les touchent reste sporadique et ne peut souvent s'appuyer sur aucun mécanisme institutionnel au niveau local. Le Conseil consultatif des communautés n'est toujours habilité qu'à discuter des problèmes, sans pouvoir jouer un rôle actif dans les processus de prises de décisions. Les nominations de représentants de communautés à des fonctions exécutives obéissent souvent à des considérations politiques, et les minorités comptant peu de membres ne se sentent pas assez prises en compte. Des directives et orientations plus centralisées sont nécessaires pour assurer une véritable prise en compte, au niveau central, des préoccupations des communautés locales. Les communautés rom, ashkali et égyptienne sont particulièrement peu représentées, entre autres du fait de leur très faible présence dans l'administration publique. L'accès aux services publics en langues minoritaires reste difficile dans beaucoup de localités, en raison du trop faible nombre de fonctionnaires maîtrisant ces langues. Les communautés minoritaires sont toujours les plus touchées

par le chômage et par la pauvreté. Elles ne jouissent pas de l'égalité d'accès aux possibilités d'activité économique, notamment liées au processus de privatisation.

### **Recommandations**

171. Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées énoncées aux sections I et II de l'Avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre :

#### **Questions nécessitant une action immédiate<sup>97</sup>**

- **Prendre des mesures effectives pour promouvoir le respect et la compréhension interethniques à tous les niveaux, notamment par le biais d'une politique culturelle transparente fondée sur la valorisation de la diversité et sur la mise en place d'un système éducatif intégré et plurilingue. Créer des espaces où les membres des différents groupes, et en particulier les jeunes, puissent se rencontrer et nouer des contacts ;**
- **Condamner fermement, rapidement et systématiquement, au niveau central et municipal, toutes les manifestations d'hostilité interethnique. Veiller à ce que le parquet et les services de justice donnent rapidement suite, de façon professionnelle, aux enquêtes de police sur les atteintes à la sécurité des communautés, afin de restaurer la confiance dans l'état de droit ; prendre à tous les niveaux des mesures énergiques pour montrer aux personnes déplacées ou rentrées au Kosovo\* qu'elles sont les bienvenues ;**
- **Prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la loi sur les langues au niveau central et municipal. Offrir au Commissaire aux langues des ressources humaines et financières adéquates, afin de le soutenir dans l'exercice de ses fonctions, et donner la priorité à la création d'un environnement favorisant activement le plurilinguisme dans la sphère publique ;**
- **Améliorer la qualité de l'éducation dans les langues des communautés comptant peu de membres et trouver des moyens de lever les obstacles qui empêchent encore les enfants des communautés gorani, rom, ashkali et égyptienne d'accéder à l'éducation ; revoir les supports et les méthodes pédagogiques pour les adapter à une société pluriethnique ;**
- **Offrir aux personnes appartenant à toutes les communautés minoritaires, y compris celles comptant peu de membres, de réelles occasions de participer aux prises de décisions au niveau central et local, en veillant à ce que toutes les initiatives aillent dans le sens de l'intégration plutôt que de la création de structures séparées.**

---

<sup>97</sup> Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

Autres recommandations<sup>98</sup>

- Fournir au Bureau du Médiateur des ressources humaines et financière suffisantes, notamment pour permettre des activités de formation et de sensibilisation, et appliquer constamment ses recommandations au niveau central et local ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour rendre la loi anti-discrimination plus applicable et pour veiller à ce que les autorités municipales reçoivent une formation et soient tenues de traiter les plaintes pour discrimination ; mettre en place un mécanisme complet, conforme aux normes de protection des données, pour recueillir des données ventilées sur les plaintes pour discrimination, afin de faciliter l'élaboration de mesures ciblées visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités ;
- Améliorer la coordination centrale de l'aide au retour à travers une supervision et des instructions ciblées et veiller à ce que les fonctionnaires municipaux soient correctement formés ; poursuivre les efforts de promotion de retours durables au moyen d'aides financières ciblées et d'autres mesures visant à créer des emplois et des possibilités d'activité économique dans les régions reculées ;
- Prendre des mesures énergiques pour réduire l'arriéré des affaires à traiter par la justice, notamment concernant les biens, et pour améliorer l'accès des communautés minoritaires à la justice, à travers la formation continue des juges et le recrutement de professionnels du droit issus de minorités ; fournir tout le soutien nécessaire au Coordinateur national des droits de propriété ;
- Instaurer un mécanisme transparent, fondé sur des critères objectifs et sur des procédures claires, pour l'octroi des aides aux activités culturelles de toutes les communautés minoritaires ; continuer d'œuvrer à l'achèvement des travaux encore nécessaires après les événements de mars 2004 et dûment sécuriser les sites culturels et religieux de toutes les communautés minoritaires, et notamment les périmètres de protection spéciale ;
- Renforcer la présence des langues des communautés minoritaires dans la presse, à la radio et à la télévision et veiller à ce que les préoccupations des communautés, notamment des plus petites, soient correctement et objectivement reflétées. Prendre des mesures énergiques pour améliorer la participation effective des représentants des communautés rom, ashkali et égyptienne à la coordination et à la mise en œuvre de la Stratégie et du Plan d'action les concernant et pour accroître leur présence dans l'administration publique ;
- Intensifier les efforts pour offrir aux personnes appartenant aux communautés minoritaires l'égalité d'accès aux droits socio-économiques, comme les services de santé, l'emploi et les possibilités d'activité économique, notamment dans le cadre du processus de privatisation en cours.

---

<sup>98</sup> Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.