



Strasbourg, le 2 mars 2006

ACFC/OP/I(2005)004

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

**AVIS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES
AU KOSOVO**
(adopté le 25 novembre 2005)

Table des matières :

I. ETABLISSEMENT DU PRESENT AVIS	5
II. REMARQUES GENERALES	6
Importance de l'Accord sur le suivi de la Convention-cadre	6
Fonctionnement du processus de suivi	7
Responsabilités pour la mise en oeuvre de la Convention-cadre	8
Héritage du passé récent	9
III. COMMENTAIRES SPECIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1 A 19	11
Article 1	11
Article 2	11
Article 3	11
Article 4	14
Article 5	17
Article 6	18
Article 7	20
Article 8	20
Article 9	21
Article 10	22
Article 11	24
Article 12	25
Article 13	28
Article 14	29
Article 15	31
Article 16	34
Article 17	34
Article 18	35
IV. REMARQUES CONCLUSIVES	36
CONCLUSIONS GENERALES	36
RECOMMANDATIONS	38
Recommandations générales	38
Collecte de données	38
Voies de recours et maintien de l'ordre	38
Processus de retour et craintes relatives à la sécurité	39
Cultures des minorités et médias	39
Usage des langues	39
Éducation	40
Participation	40
Protection contre les changements de population	41
Contacts transfrontaliers	41

RESUME

A la suite de la réception du rapport soumis par la MINUK, le 2 juin 2005 (attendu pour le 23 février 2005), le Comité consultatif a commencé l'examen de la mise en œuvre de la Convention-cadre au Kosovo. Dans le cadre de cet examen, une délégation du Comité consultatif s'est rendue au Kosovo, du 11 au 15 octobre 2005, afin d'obtenir des informations complémentaires. Le Comité consultatif a adopté son avis sur le Kosovo lors de sa 24^e réunion, le 25 novembre 2005.

Le présent Avis est basé sur l'Accord conclu entre le Conseil de l'Europe et la MINUK concernant le suivi de la Convention-cadre. Cet Accord constitue une étape importante pour accroître la responsabilité internationale des autorités du Kosovo dans le domaine de la protection des minorités.

La mise en œuvre et le suivi de la Convention-cadre représentent un défi particulier au Kosovo. La complexité du dispositif institutionnel du Kosovo se traduit par un manque de clarté quant à la définition des responsabilités respectives des différentes autorités internationales et locales. L'incertitude liée au futur statut du Kosovo complique davantage la situation.

La mise en œuvre de la plupart des principes de la Convention-cadre est rendue extrêmement difficile par le fait que la violence interethnique a sérieusement fragilisé la confiance entre les différentes communautés.

Plusieurs normes avancées, comme la Loi anti-discrimination, et l'important plan de mise en œuvre des normes pour le Kosovo ont été mises en place pour répondre à la plupart des préoccupations principales des communautés minoritaires.

Toutefois, la réalité du Kosovo demeure, de manière assez déconcertante, éloignée de ces normes et plans louables. L'hostilité opposant Albanais et Serbes est toujours très présente et cette situation nuit à la protection des autres communautés du Kosovo, parmi lesquelles les Roms, qui se trouvent dans une situation particulièrement difficile.

Les Serbes qui vivent en dehors de leurs zones d'implantation substantielle, voient leurs droits fondamentaux, notamment la liberté de circulation et la liberté d'expression, menacés, et la discrimination et l'intolérance envers les personnes qui appartiennent à des communautés minoritaires continuent. Les craintes liées à la sécurité, associées aux perspectives d'emploi limitées et aux problèmes de récupération des biens et d'autres facteurs, constituent un véritable obstacle au retour durable des personnes déplacées de force en raison de la violence interethnique.

Des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de la Convention-cadre dans des domaines tels que l'éducation, l'usage des langues dans la vie publique et privée et la participation. Cependant, ces mesures positives demeurent insuffisantes par rapport aux besoins exprimés, notamment par les personnes qui appartiennent à des communautés numériquement faibles, parmi lesquelles nombre d'entre elles n'ont pas d'État-parent.

Il s'avère indispensable que les institutions clés instaurent une plus grande confiance au sein des communautés minoritaires, notamment en faisant montre d'un plus grand professionnalisme et en s'employant plus efficacement à résoudre les incidents interethniques et à répondre aux autres

préoccupations des personnes appartenant aux différentes communautés. Dans certaines institutions, une telle confiance a été facilitée par une présence internationale non négligeable, comme cela a été le cas pour l'institution du Médiateur.

La participation effective des personnes appartenant à des communautés minoritaires est un domaine clé dans lequel, en dépit de l'existence de certaines garanties positives, il est important que des progrès supplémentaires soient accomplis, notamment en ce qui concerne le secteur judiciaire et d'autres domaines essentiels. Ce principe devrait également être pris en compte dans les pourparlers concernant le futur statut du Kosovo, pourparlers qui devraient faire intervenir non seulement les Serbes et les Albanais mais également les représentants d'autres communautés.

I. ETABLISSEMENT DU PRESENT AVIS

1. Le présent avis est basé sur l'Accord entre le Conseil de l'Europe et la Mission 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).
2. En vertu de l'article 2 de cet Accord, la MINUK a soumis un rapport sur les mesures, législatives et autres, prises pour mettre en œuvre les principes énoncés dans la Convention-cadre, le 2 juin 2005 (ci-après: Rapport de la MINUK). L'article 2 de l'Accord prévoit également que, après avoir reçu les informations de la MINUK et un avis du Comité consultatif de la Convention-cadre, le Comité des Ministres examine et adopte ses conclusions sur le caractère adéquat des mesures prises pour mettre en œuvre les principes de la Convention-cadre. Il peut également adopter des recommandations concernant la MINUK et fixer des délais pour la soumission d'informations sur leur mise en œuvre.
3. Dans le cadre de l'établissement du présent Avis, une délégation du Comité consultatif s'est rendue au Kosovo, du 11 au 15 octobre 2005, afin d'obtenir des informations complémentaires sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, de représentants des autorités, ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes. Afin d'établir le présent avis, le Comité consultatif a également consulté un certain nombre de documents provenant de différents organes du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales, ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes.
4. Le Comité consultatif a ensuite adopté le présent avis lors de sa 24e réunion, le 25 novembre 2005 et a décidé de le transmettre au Comité des Ministres.
5. En général, le Comité consultatif s'est efforcé de suivre la même structure et la même méthodologie que lors du premier cycle de suivi. Toutefois, il est évident que la particularité de la situation du Kosovo et des modalités du suivi ont influencé le processus et l'avis qui en a résulté. Par exemple, le Comité a estimé qu'il était nécessaire que ses remarques générales fassent l'objet d'une partie plus importante que dans ses avis du premier cycle, étant donné que nombre des défis généraux qui y sont mentionnés sont à l'origine des problèmes liés à la mise en œuvre de certains articles de la Convention-cadre.

II. REMARQUES GENERALES

6. Tout d'abord, le Comité consultatif tient à souligner que même si des circonstances exceptionnelles caractérisent actuellement le Kosovo – du fait notamment du rôle important conféré aux autorités internationales et de la question du statut indéterminé du Kosovo – la mise en œuvre de la Convention-cadre devrait être considérée par les autorités concernées comme une responsabilité clé en matière de droits de l'homme et ne devrait pas être ébranlée par des considérations politiques ou institutionnelles.

Importance de l'Accord sur le suivi de la Convention-cadre

7. L'Accord conclu entre le Conseil de l'Europe et la MIMUK concernant le suivi de la Convention-cadre au Kosovo est d'une grande importance. Il constitue un dispositif unique pour accroître la responsabilité internationale des autorités du Kosovo dans le domaine de la protection des minorités nationales, un domaine de la plus haute importance pour les droits de l'homme, ainsi que pour la paix et la stabilité au Kosovo. Le Comité consultatif se félicite de l'approche pragmatique de toutes les parties concernées, notamment du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de la MINUK, des Institutions provisoires d'administration autonome (IPAA) et des autorités de la Serbie-Monténégro, pour aboutir à cet Accord exemplaire dans un contexte juridique et institutionnel complexe et politiquement sensible.

8. Bien que les droits et libertés de la Convention-cadre soient directement applicables au Kosovo depuis la promulgation, le 15 mai 2001, du Cadre constitutionnel sur l'autonomie provisoire, les autorités concernées et le public en général ont peu utilisé la Convention-cadre ou n'en ont pas eu connaissance. Il est évident que l'Accord et le processus de suivi qui en résulte ont déjà contribué à accroître la connaissance de la Convention-cadre et l'intérêt pour cette dernière au sein des institutions du Kosovo et il est à espérer que cette tendance va s'accroître lors des prochaines étapes du suivi. L'Accord a également clarifié l'engagement de la MINUK envers la Convention-cadre. En effet, celle-ci y affirme qu'elle exercera ses responsabilités dans le respect des principes énoncés par la Convention-cadre. Ceci est important dans la mesure où, alors que le Cadre constitutionnel stipule clairement que les IPAA doivent « respecter et faire respecter » les droits et libertés garantis par la Convention-cadre et les rend directement applicables, le Règlement de la MINUK sur le droit applicable tel qu'amendé¹ n'inclut pas la Convention-cadre dans la liste des normes en matière de droits de l'homme que « toutes les personnes qui exercent des fonctions publiques ou détiennent une charge publique au Kosovo » sont, *en particulier*, tenues de respecter. Même si la liste n'est pas exhaustive, elle implique que les traités cités sont considérés comme prioritaires. Il est important que cette lacune soit finalement comblée et que le respect de la Convention-cadre soit clairement inclus en tant qu'obligation essentielle de toutes les futures autorités, tant internationales que locales, qui traiteront des problèmes des minorités au Kosovo.

9. Le Plan de mise en œuvre des normes pour le Kosovo du 6 juillet 2004 reconnaît également clairement l'importance du présent processus de suivi de la Convention-cadre ; il comporte un engagement explicite à tenir compte des recommandations qui en résultent et à les mettre en œuvre. Etant donné que ces recommandations ne sont formulées qu'actuellement, il est

¹ Règlement de la MIMUK n° 1999/24 relatif au droit applicable au Kosovo, tel que modifié par le Règlement n° 2000/59 du 27 octobre 2000.

impératif que cet engagement soit maintenu dans toute mise à jour du Plan de mise en œuvre des normes et qu'il soit suivi d'une action résolue. Ceci est d'autant plus important que les pourparlers concernant le statut du Kosovo sont en cours de lancement. Comme l'a dit très justement M. Kai Eide, l'Envoyé spécial du Secrétaire Général des Nations Unies, dans son examen global de la situation au Kosovo en octobre 2005, il « faut absolument mobiliser des ressources suffisantes pour assurer la poursuite de la mise en œuvre des normes avec la même énergie et un engagement accru ».

Fonctionnement du processus de suivi

10. Pour ce qui est de la contribution au processus de suivi jusqu'à présent, le Comité consultatif apprécie les efforts fournis pour rédiger le Rapport de la MINUK. Il reconnaît que la MINUK, notamment son Pilier III, qui a été chargé de la préparation d'une grande partie du rapport, a accompli cette tâche difficile dans des circonstances sans précédent. Le Comité consultatif rappelle que le Rapport de la MINUK au titre de la Convention-cadre constitue, non seulement le premier rapport préparé par les autorités actuelles du Kosovo en vertu d'un instrument international de protection des droits de l'homme, mais aussi un précédent important pour la MINUK et les IPAA qui ont travaillé ensemble pour rassembler les informations et évaluer la situation en matière de droit des minorités.

11. Le Comité consultatif se félicite de ce que le rapport qui en résulte, remis avec quelques mois de retard, fournisse une vue d'ensemble détaillée et utile des principaux aspects du cadre législatif, ainsi que des annexes complètes, incluant des déclarations officielles et des documents sur la question des minorités. La qualité et l'exhaustivité du rapport sont cependant inégales, celui-ci ne donnant que des informations limitées sur la pratique dans certains domaines essentiels de la protection des minorités dans le Kosovo d'aujourd'hui. En outre, le Rapport comporte un certain nombre d'incohérences en donnant, dans certains cas, à la fois une évaluation positive et une évaluation négative du même problème. Il semble que ces lacunes résultent, au moins pour partie, de la particularité de la procédure de rédaction, au cours de laquelle certains organes de la MINUK et certains ministères des IPAA ont fourni des éléments différents pour le rapport, et sans qu'aucun effort n'ait été apparemment fait pour remédier à ces incohérences.

12. Tout en reconnaissant les difficultés que représente la préparation d'un rapport dans les circonstances particulières qui prévalent au Kosovo et l'expérience limitée de certains des organes des IPAA impliqués, le Comité consultatif considère que les organes de la MINUK chargés de la version finale du Rapport auraient dû indiquer plus clairement quel point de vue était présenté dans les différentes parties du Rapport. Il semble également que la MINUK n'ait demandé la contribution des IPAA qu'assez tardivement, ce qui ne leur a laissé qu'un délai très serré pour soumettre leurs éléments. En outre, le Comité consultatif considère qu'une consultation plus large avec les organisations des minorités nationales et d'autres représentants de la société aurait contribué à la qualité du rapport et aurait, en même temps, renforcé les capacités des acteurs de la société civile et leur sensibilisation à la Convention-cadre. Il est à espérer que ces consultations seront intensifiées lors des étapes ultérieures de la mise en œuvre et du suivi de la Convention-cadre.

13. Le Comité consultatif a obtenu des informations complémentaires très utiles grâce à un « rapport alternatif » (*shadow report*), reçu en septembre 2005, sur la mise en œuvre de la Convention-cadre au Kosovo, rédigé par un groupe de travail constitué de représentants des communautés minoritaires. Le Comité consultatif apprécie vivement le travail réalisé par ce

groupe de travail multiethnique et espère que les IPAA et les autres autorités concernées feront appel à l'expertise de ce groupe de travail dans leurs efforts pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre.

14. La visite au Kosovo susmentionnée a permis au Comité consultatif d'améliorer considérablement sa compréhension de la situation des communautés minoritaires. Les rencontres au cours de cette visite n'ont pas seulement eu lieu à Prishtinë/Priština, mais aussi à Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Dragash/Dragaš, Gracanicë/Gracanica, Mitrovicë/Mitrovica et Prizren.

15. La visite a fourni une excellente occasion de dialogue direct avec les sources d'informations pertinentes, notamment des représentants des IPAA, de l'Assemblée du Kosovo, des autorités locales, des communautés minoritaires, du Médiateur et de différentes organisations internationales présentes au Kosovo. Les rencontres avec des représentants de la MINUK, notamment des Piliers II et III, ainsi qu'avec le Bureau du Conseiller juridique et du Bureau des communautés, des retours et des questions de minorités ont également été très instructives. Cependant, le Comité consultatif regrette que tous les secteurs pertinents n'aient pas été représentés parmi les interlocuteurs que la MINUK a choisis pour rencontrer la délégation du Comité consultatif. Une telle situation reflète peut-être la sensibilisation limitée à la Convention-cadre au sein de certaines des structures de la MINUK et le fait que les liens existants entre la protection des minorités et un grand nombre de secteurs n'aient pas pleinement été pris en compte. Le Comité consultatif aurait, par exemple, apprécié d'avoir un dialogue plus direct avec les représentants du Pilier I de la MINUK (qui s'occupe de la police et de la justice). Le Comité consultatif est conscient que la visite coïncidait avec un processus de réforme au sein de la MINUK, ce qui est susceptible d'avoir affecté la capacité de certains secteurs à contribuer au processus de suivi.

Responsabilités pour la mise en oeuvre de la Convention-cadre

16. La situation actuelle au Kosovo est, à bien des égards, *sui generis*. Il en est ainsi également pour la mise en œuvre de la Convention-cadre. La Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies du 10 juin 1999, tout en reconnaissant la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Serbie-Monténégro, place le Kosovo sous l'autorité de la MINUK, laquelle, en tant que présence civile internationale, administre provisoirement le Kosovo. Le Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies (RSSG) est investi de pouvoirs exceptionnellement étendus, notamment pour les questions concernant les communautés minoritaires. Ceci signifie que le RSSG, et plus généralement la MINUK, sont, dans les circonstances actuelles, dans une position clé pour s'assurer que des mesures adéquates sont prises pour mettre en œuvre la Convention-cadre. En même temps, un nombre croissant de compétences ont été transférées aux IPAA dans le domaine de l'éducation, de la culture et dans d'autres domaines liés, directement ou indirectement, à la mise en œuvre de la Convention-Cadre. Dans ces conditions, il est clair que la mise en œuvre de la Convention-cadre et les suites données aux recommandations résultant du présent processus de suivi nécessitent une contribution active, tant des institutions internationales que locales.

17. Cependant, le Comité consultatif a l'impression que certaines préoccupations des personnes appartenant aux communautés minoritaires sont aggravées par l'état d'incertitude et de changements permanents en matière de compétence institutionnelle qui prévaut pour beaucoup de questions liées à la mise en oeuvre de la Convention-cadre. Dans certains cas, cette incertitude a conduit à des situations où aucune des autorités concernées n'assume clairement les

responsabilités et où les personnes concernés ont du mal à trouver un interlocuteur pour traiter leurs préoccupations légitimes. Le Comité consultatif a remarqué de telles tendances, par exemple en matière de retour des personnes appartenant à des communautés minoritaires.

18. A cet égard, le Comité consultatif, tout en reconnaissant la nécessité de déléguer des tâches aux institutions du Kosovo et de développer une responsabilité locale pour les initiatives concernant les minorités (voir aussi paragraphe 22 ci-après), considère qu'il est indispensable que la MINUK assume complètement ses responsabilités et qu'elle prenne les décisions qui s'imposent dans les cas où les autorités locales ont montré qu'elles n'étaient pas encore prêtes à remplir leur mission dans un domaine donné. En effet, il convient de rappeler qu'en vertu du Chapitre 8 du Cadre constitutionnel, les pouvoirs et responsabilités du RSSG incluent la « Pleine autorité pour assurer la protection pleine et entière des droits et intérêts des communautés ». Il est important de prendre en compte la nécessité d'attribuer clairement les responsabilités et les compétences pour les questions concernant les minorités au cours des pourparlers sur le statut ainsi que le fait que les mesures prises dans de nombreux domaines, allant de l'éducation au maintien de l'ordre, sont liées à la mise en œuvre des droits des minorités.

19. La présence de « structures parallèles » au Kosovo constitue un autre facteur qui influence la mise en oeuvre des principes de la Convention-cadre. Quand le Comité consultatif a préparé son premier Avis sur la Serbie-Monténégro, en 2003, il a fait remarquer qu'il ne pouvait pas examiner en détail la situation au Kosovo, dans la mesure où ce dernier ne se trouvait pas de fait sous le contrôle de cet Etat partie². Le Comité consultatif remarque cependant, à ce propos, que les structures parallèles continuent à fonctionner en pratique dans les zones du Kosovo peuplées de Serbes, en fournissant un certain nombre de services en matière d'éducation et dans d'autres domaines aux Serbes ainsi qu'à un certain nombre de personnes appartenant à d'autres minorités, notamment rom. Comme ces structures sont en grande partie financées et dirigées par les autorités de Belgrade, ces dernières influencent également, de fait, la façon dont les normes de la Convention-cadre sont prises en compte dans les zones concernées du Kosovo.

Héritage du passé récent

20. Le Comité consultatif souligne que l'héritage négatif du régime de Milosevic se ressent encore largement dans la société kosovare, en particulier parmi les Albanais qui ont été les principales victimes de ce régime. Parallèlement, les communautés minoritaires, en particulier les Serbes et les Roms, sont toujours touchées par la violence qui s'en est suivie, notamment les déplacements massifs de population et les destructions des propriétés à la suite de l'intervention de l'OTAN en 1999 et l'explosion de violence, à travers tout le Kosovo, en mars 2004. D'autres événements ont contribué à détériorer encore les relations et la confiance interethniques. Cet héritage complique la tâche des autorités actuelles dans la mise en oeuvre de la Convention-cadre et nécessite des mesures particulièrement fermes, destinées à restaurer la tolérance interethnique et une véritable égalité. Ceci constituerait un défi de taille pour n'importe quelle administration, *a fortiori* pour les institutions du Kosovo qui commencent seulement à exercer leurs compétences dans ce domaine et doivent encore, souvent, gagner la confiance des communautés minoritaires.

21. Même si on peut comprendre que l'amélioration des relations entre Serbes et Albanais est généralement considérée comme le plus important défi auquel est aujourd'hui confronté le

² Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Avis sur la Serbie-Monténégro, ACFC/INF/OP/I(2004)002.

Kosovo, la situation des autres communautés minoritaires risque d'être négligée par la MINUK, les IPAA et les autres institutions concernées, et ce, malgré l'existence de certaines garanties importantes, comme les sièges réservés aux communautés minoritaires au sein de l'Assemblée du Kosovo. Le Comité consultatif considère qu'il est indispensable que ces communautés soient également prises en compte dans la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques, des pratiques et de la législation concernant, directement ou indirectement, les communautés minoritaires. Cette remarque vaut également pour les pourparlers relatifs au futur statut du Kosovo : une place significative devrait être accordée aux représentants des communautés minoritaires, allant au delà de la simple consultation formelle, afin d'assurer que le résultat de ces pourparlers tienne également compte de leurs préoccupations. Ceci contribuerait à assurer que les décisions qui en résulteront soient entièrement conformes à la Convention-cadre et ce, pour toutes les communautés concernées.

22. Cependant, le Comité consultatif est conscient que la mise en oeuvre de la législation, des politiques et autres règles a peu de chance de réussir tant que celles-ci sont perçues comme « imposées » de l'extérieur et qu'elles ne sont pas soutenues par une partie importante de la population. Le risque est particulièrement important dans le domaine de la protection des minorités. En effet, même s'il peut s'avérer difficile de trouver un consensus dans ce domaine, il est essentiel que la nouvelle législation en la matière bénéficie du soutien le plus large possible, y compris au niveau local et en dehors du monde politique. Le Comité consultatif a l'impression que l'introduction de certaines normes relatives aux minorités, dont la Convention-cadre, mais aussi de législations progressistes comme la Loi anti-discrimination, n'a pas été accompagnée d'efforts d'information et de sensibilisation suffisants. Le Comité consultatif est d'avis que la méconnaissance de ces normes et le manque de soutien dont elles bénéficient constituent l'une des raisons pour lesquelles elles n'ont été invoquées que rarement jusqu'à présent.

III. COMMENTAIRES SPECIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1 A 19

Article 1

23. Le Comité consultatif se félicite de ce que le Cadre constitutionnel prévoit l'applicabilité directe d'un certain nombre d'instruments internationaux de protection des droits de l'homme relatifs aux minorités nationales, dont la Convention-cadre. Compte tenu de la situation juridique particulière du Kosovo, les mécanismes internationaux de suivi de ces traités n'ont pas fonctionné de manière effective jusqu'à présent pour le Kosovo administré par la MINUK. Une telle situation a suscité des interrogations légitimes sur la responsabilité des autorités actuellement en place au Kosovo. Le présent processus de suivi constitue une étape importante pour remédier à cette situation. Le Comité consultatif considère qu'il doit être suivi d'autres initiatives similaires concernant d'autres traités, bien qu'il soit évident que chacun d'entre eux comporte des aspects juridiques et institutionnels particuliers qu'il convient d'examiner. A cet égard, le Comité consultatif a été satisfait d'apprendre que la MINUK prévoyait de faire un rapport sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques au Comité des droits de l'homme de l'ONU.

24. Le Comité consultatif considère qu'il est impératif que cette question soit également abordée lors des pourparlers concernant le statut du Kosovo, de façon à assurer, non seulement la mise en œuvre de la Convention-cadre au Kosovo et la poursuite du processus de suivi, mais aussi à renforcer la mise en œuvre et le suivi d'autres instruments internationaux de droits de l'homme qui traitent de questions concernant la protection des minorités nationales.

Article 2

25. Le Comité consultatif considère que la mise en œuvre des principes énoncés dans cet article est particulièrement importante au Kosovo où des institutions locales, disposant d'une expérience limitée, doivent manifester leur détermination à appliquer de bonne foi les dispositions de la Convention-cadre, afin d'instaurer la confiance entre les différentes communautés après de sérieux échecs, comme les événements de mars 2004.

Article 3

Champ d'application de la Convention-cadre

26. L'expression même de « minorité nationale » n'est pas utilisée régulièrement dans la législation et la pratique du Kosovo. Il apparaît en effet qu'on lui préfère le terme de « communauté»³. Pourtant, il semble y avoir un consensus large pour considérer que les communautés non-albanaises du Kosovo sont couvertes par la Convention-cadre. Une telle approche transparaît d'ailleurs dans le Rapport de la MINUK. Le Comité consultatif se félicite de cette approche pragmatique et convient de ce que l'applicabilité de la Convention-cadre

³ Le Rapport de la MINUK indique : « Le Cadre constitutionnel et les lois du Kosovo n'utilisent pas l'expression « minorité nationale » mais le mot « communauté » lequel vise les habitants appartenant au même groupe ethnique, religieux ou linguistique. On considère généralement que les « communautés » du Kosovo sont les Albanais du Kosovo, les Serbes du Kosovo, les Turcs, les Bosniaques, les Gorani, les Torbesh, les Roms, les Ashkali, les Égyptiens et les Croates du Kosovo. »

n'implique pas forcément qu'il faille, pour désigner les groupes en question, utiliser l'expression « minorité nationale » dans la législation, les politiques ou les actions concrètes les concernant.

27. Cependant, il existe des désaccords et des incohérences concernant l'acceptation de l'identité spécifique de certaines communautés. Cela vaut notamment pour la communauté égyptienne, que les autorités traitent souvent comme faisant partie de la communauté rom et/ou ashkali. De la même façon, les Ashkali sont souvent traités comme appartenant à la communauté rom, ce qui ne correspond pas à la façon dont ils s'identifient. Souvent, les représentants de la communauté internationale appellent ces groupes « communautés RAE ». Même s'il comprend que cette expression a été créée uniquement pour des raisons pratiques de simplification, le Comité consultatif considère qu'une telle terminologie peut être considérée comme un manque d'acceptation de l'identité spécifique des groupes concernés.

Recensement de la population et des logements

28. Le Comité consultatif considère que le projet de recensement de la population et des logements constitue l'une des principales initiatives liées à la mise en oeuvre de la Convention-cadre. Un recensement pilote a été organisé dans un certain nombre de communes entre le 31 octobre et le 15 novembre 2005⁴, le recensement complet devant être effectué en 2006.

29. Le Comité consultatif convient qu'il est nécessaire d'effectuer un recensement au Kosovo et d'améliorer les statistiques concernant la composition ethnique de la population. Les statistiques existantes sont peu fiables. Les données du recensement de 1991 étaient déjà incomplètes au moment de leur publication, en raison de la faible participation et, depuis, la situation au Kosovo ainsi que la composition ethnique de la population ont, bien sûr, connu des changements très importants. L'absence de données fiables rend difficile la conception et la mise en oeuvre de politiques, de programmes et de législations concernant les minorités. Ces données sont par exemple nécessaires pour concevoir et mettre en oeuvre des mesures appropriées et efficaces, permettant la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales dans les institutions publiques, ou pour permettre un soutien adéquat aux langues et cultures minoritaires, dans l'éducation et dans d'autres domaines. Par ailleurs, la mise en oeuvre effective et objective du projet de loi sur les langues qui, dans sa forme actuelle, comporte des seuils numériques conditionnant la mise en oeuvre de nombre de ses principales dispositions, requiert également de disposer de meilleures données statistiques.

30. Le Comité consultatif se félicite de ce que les autorités chargées de la préparation du recensement de la population et des logements soient conscientes de la nécessité de prendre en compte certains principes essentiels énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre, notamment le droit d'être traité ou non comme une personne appartenant à une minorité nationale, un droit qui est également garanti par le Cadre constitutionnel. Par exemple, alors que la Loi sur le recensement de la population et des logements du Kosovo, adoptée par l'Assemblée du Kosovo et promulguée par le RSSG le 13 décembre 2004, est formulée de façon ambiguë sur ce sujet - ce qui est regrettable - les formulaires de recensement, conçus avant le recensement-test, ainsi que les manuels pour les recenseurs, publiés le 31 octobre 2005, indiquent clairement que les personnes concernées ne sont pas obligées de répondre aux questions concernant leur nationalité ou ethnique, ainsi que leur appartenance religieuse.

⁴ Un recensement-test a été réalisé entre le 31 octobre et le 15 novembre 2005 dans 6 communes du Kosovo: Prishtinë/Priština, Prizren, Gjilan/Gnjilane, Kaçanik/Kaçanik, Novo Brdo/Novobërdë et Skenderaj/Srbica.

31. Cependant, l'organisation du recensement au Kosovo dans les circonstances actuelles comporte des risques. Outre les problèmes de capacité identifiés au sein de l'Office des statistiques du Kosovo (OSK) qui est chargé de la collecte, du traitement et de la diffusion des données statistiques et les insuffisances relevées en termes de protection de données – un domaine hautement important - la procédure de recensement se heurtera à de sérieux problèmes de légitimité si elle n'implique pas la participation de toutes les communautés du Kosovo, y compris les Serbes, les Roms et les autres communautés minoritaires. Il existe actuellement des désaccords sur certains aspects essentiels du processus, notamment la question de l'inclusion ou non dans le recensement des personnes déplacées (IDPs) et d'autres personnes qui résident hors du Kosovo depuis plus de 12 mois. Le Comité consultatif considère que cette question doit être examinée avec toute l'attention requise et que les points de vue exprimés par les représentants des communautés minoritaires devraient être pris en compte dans ce contexte. Même s'il est conscient des différents problèmes techniques, méthodologiques et autres que poserait la participation des personnes déplacées au recensement, le Comité consultatif considère que les efforts des autorités visant à établir des statistiques plus fiables devraient comprendre l'examen de la possibilité d'inclure dans ce processus les personnes déplacées qui souhaitent retourner au Kosovo.

32. En effet, le Comité consultatif estime que l'organisation d'un recensement sans la perspective d'une participation élevée de toutes les communautés ainsi que du soutien des communautés minoritaires pourrait avoir des effets néfastes, non seulement en ce qui concerne la qualité des statistiques qui en résulteraient, mais aussi en ce qui concerne la mise en oeuvre des différents principes de la Convention-cadre. Il paraît nécessaire de renforcer la confiance et le soutien à ce processus, comme le suggère le fait que le recensement-test d'octobre-novembre 2005, prévu également dans la commune de Leposavić/Leposaviq où la population serbe est majoritaire, n'ait pu être mené à bien.

33. C'est pourquoi, le Comité consultatif estime qu'il faut sans doute plus de temps que les autorités ne le prévoient actuellement, pour la préparation d'un recensement complet. Le Comité consultatif remarque, par ailleurs, que le report du recensement était l'une des recommandations émises par les experts du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne et des Nations Unies qui ont effectué une mission internationale de contrôle du recensement test au Kosovo, du 17 au 20 octobre 2005.

34. Le Comité consultatif note qu'au Kosovo, les données concernant l'appartenance des personnes à une communauté sont également collectées dans diverses autres circonstances, comme dans les domaines de l'éducation et de l'emploi, y compris au niveau municipal. Même si le Comité consultatif convient de la nécessité de disposer de données de qualité dans ces domaines, il souligne que la collecte de ces informations doit être assortie de garanties juridiques adaptées, notamment en matière de protection des données personnelles. Le Comité consultatif rappelle l'importance des principes définis dans la Recommandation (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. Il est également important de faire en sorte que le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale soit protégé et que les personnes concernées soient informées systématiquement de ce que l'indication de données concernant l'appartenance à une minorité nationale est facultative, conformément au chapitre 4 du Cadre constitutionnel.

Article 4

Législation anti-discrimination et voies de recours

35. Le Comité consultatif se félicite de constater que les autorités du Kosovo ont introduit une législation anti-discrimination avancée, notamment avec la Loi anti-discrimination, adoptée par l'Assemblée du Kosovo et promulguée par le RSSG le 20 août 2004 (Règlement de la MINUK n° 2004/32). Cette loi accorde des garanties importantes contre la discrimination directe ou indirecte, tant dans la sphère publique que privée. Elle n'a introduit aucune nouvelle structure particulière pour combattre la discrimination ethnique mais elle confie au Médiateur et aux tribunaux la tâche de recevoir, respectivement, les plaintes en matière de discrimination et les recours en vertu de la législation en vigueur.

36. Tout en insistant sur l'importance d'une telle législation pour protéger les personnes appartenant aux minorités nationales de la discrimination, le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par les problèmes liés à la mise en oeuvre pratique de cette législation et par les discriminations de fait qui subsistent au Kosovo à l'égard des personnes appartenant aux communautés minoritaires. Ces problèmes semblent particulièrement fréquents pour les Serbes et les Roms, mais aussi pour les personnes appartenant à d'autres communautés minoritaires.

37. Malgré les problèmes susmentionnés, la Loi anti-discrimination a rarement été invoquée en justice par les personnes appartenant à des minorités. Cet état de fait est peut-être en partie dû au manque de sensibilisation, cependant, il semble également lié aux difficultés importantes d'accès à la justice rencontrées au Kosovo parmi lesquelles figurent notamment la disponibilité insuffisante de l'aide judiciaire et les importants retards accumulés. Même si nombre de ces problèmes ont aussi des implications pour les personnes appartenant à la majorité, ils touchent néanmoins particulièrement durement les personnes déplacées et les autres personnes appartenant à des communautés minoritaires. Les personnes appartenant à des communautés minoritaires sont également fortement sous-représentées au sein de l'institution judiciaire, notamment parmi les juges et le personnel, ce qui rend difficile l'instauration de la confiance en la justice au sein des communautés minoritaires. Le Comité consultatif se félicite de ce que ces problèmes, qui affectent le système judiciaire, soient reconnus ouvertement par les autorités, y compris dans le Rapport de la MINUK. En outre, un certain nombre d'initiatives ont été lancées pour s'attaquer à ces problèmes, bien qu'il semble que leur mise en oeuvre ait rencontré des obstacles et n'ait produit que peu de résultats concrets.

38. Dans ces conditions, le Bureau du Médiateur constitue souvent le recours le plus facile d'accès pour les personnes invoquant une discrimination et, de fait, celui-ci est devenu une institution essentielle dans ce domaine, laquelle bénéficie de la confiance des personnes appartenant à des communautés minoritaires, non seulement pour les affaires de discrimination, mais aussi pour le respect de leurs droits en général. Parmi les aspects importants du travail du Médiateur figure le fait qu'il soit en mesure de soulever des problèmes auprès des autorités internationales, lesquelles sont souvent à même de prendre des mesures pour remédier aux lacunes constatées.

39. C'est pourquoi, le Comité consultatif estime qu'il est prématuré de mettre en oeuvre la transformation prévue de l'institution du Médiateur, actuellement sous autorité internationale, en une institution purement locale. Le Comité consultatif estime qu'un tel transfert ne devrait pas

avoir lieu avant qu'il ne puisse être évalué avec certitude que le Médiateur peut opérer de façon effective en tant qu'institution locale, sans entamer la confiance que cette institution a réussi à établir au sein des communautés minoritaires.

Liberté de circulation

40. La liberté de circulation n'est pas garantie explicitement par la Convention-cadre, mais implicitement par les garanties de son article 4, comme l'indique le rapport explicatif. Le Plan de mise en œuvre des normes pour le Kosovo, du 6 juillet 2004, insiste à juste titre sur l'importance de la liberté de circulation et contient plusieurs engagements importants à cet égard. Il s'agit d'un domaine dans lequel les communautés minoritaires continuent à être confrontées à de graves problèmes qui proviennent souvent d'expériences de discrimination, de l'hostilité interethnique et d'autres facteurs. Des améliorations au niveau local ont été notées dans certains domaines mais la situation générale reste déconcertante : un grand nombre de personnes ne peuvent en effet retourner chez elles et des obstacles sérieux demeurent en matière d'accès à différents services comme la santé, la justice et les transports publics.

41. Certains commentateurs ont affirmé que les problèmes liés à la liberté de circulation sont le plus souvent auto-imposés et causés par des informations exagérant la gravité du problème. Le Comité consultatif ne partage pas ce point de vue. Les expériences récentes des personnes concernées, y compris les violences de mars 2004, rendent difficile, à juste titre, voire impossible, de croire que les progrès réalisés en matière de relations interethniques correspondent à une tendance durable. La confiance en des progrès durables est également entamée par les cas fréquents de harcèlement et d'autres incidents dont certaines minorités sont régulièrement les victimes, ainsi que par le sentiment que les crimes à motivation ethnique bénéficient d'une certaine impunité (voir aussi les commentaires concernant l'article 6). Les autorités devraient reconnaître les responsabilités qui leur incombent s'agissant de l'adoption de mesures plus déterminées dans ce domaine. Le Comité consultatif convient également de ce que le rôle des médias en matière d'information dans ce domaine est particulièrement important, tant au Kosovo qu'ailleurs dans la région.

Égalité pleine et effective, y compris en ce qui concerne le processus de retour

42. Le Comité consultatif estime qu'au Kosovo, l'égalité pleine et entière pour les personnes appartenant aux communautés minoritaires est encore loin d'être réalisée dans de nombreux domaines. Il est nécessaire de poursuivre une politique de mesures positives, par exemple dans le domaine de l'emploi, en s'inspirant des expériences acquises lors de la mise en œuvre de la campagne pour l'emploi des minorités lancée par le gouvernement du Kosovo en janvier 2005. Même si le Comité consultatif est conscient que la situation économique générale du Kosovo est très difficile et que le taux de chômage atteint un niveau déconcertant, y compris parmi les Albanais, les personnes appartenant aux communautés minoritaires, dont les Gorani, les Roms, les Ashkali, les Égyptiens et les Serbes déplacés à l'intérieur du Kosovo (IDPs), se trouvent souvent dans une situation particulièrement difficile à cet égard (voir aussi les commentaires à ce sujet concernant l'article 15).

43. Le Comité consultatif rappelle que cette question est aussi liée au processus de retour, dans la mesure où le retour suppose non seulement la sécurité mais aussi des possibilités d'emploi. Étant donné que le retour est principalement envisagé par la population rurale, il est important que celle-ci puisse bénéficier d'un accès effectif à ses terres et puisse en reprendre possession. Pour ce qui est du processus de retour en général, le Comité consultatif se félicite de

ce que les autorités considèrent qu'il s'agit d'une question prioritaire et de ce que ce processus de retour apparaisse comme un élément essentiel du Plan de mise en œuvre des normes pour le Kosovo. Cependant, le Comité consultatif estime qu'il est important que ce processus prenne également en compte la liberté de choix de la résidence des personnes concernées, et que la conception, ainsi que la mise en œuvre des mesures d'aide, soient suffisamment souples pour prendre en compte le fait que toutes les personnes concernées ne trouvent pas opportun de revenir exactement à l'endroit où elles habitaient à l'origine, que ce soit pour des raisons objectives ou subjectives, comme les craintes pour leur sécurité ou les perspectives d'emploi limitées.

44. Malgré les efforts faits pour faciliter le processus de retour, le Comité consultatif craint qu'un problème n'ait pas fait l'objet de l'attention nécessaire, à savoir la situation des Ashkali et des personnes appartenant à d'autres communautés minoritaires qui ont été renvoyées de force d'Europe de l'Ouest au Kosovo et qui n'ont pas accès aux programmes d'assistance dont bénéficient les personnes qui sont revenues volontairement. Même si les commentaires concernant l'opportunité des retours forcés au Kosovo dans les circonstances actuelles vont au-delà de l'objet du présent Avis, le Comité consultatif regrette que ni la MINUK, ni les IPAA n'aient pris de mesures systématiques d'assistance ou d'autres mesures pour faciliter l'intégration des personnes revenues de force (voir également les commentaires formulés au paragraphe 17 ci-dessus sur les problèmes causés par l'absence de clarté dans l'attribution des responsabilités). Pourtant, ces personnes ont souvent grand besoin de soutien, d'assistance et de conseil, d'autant plus que nombre d'entre elles sont restées à l'étranger pendant des années et n'ont pas de lien particulier avec les municipalités dans lesquelles elles sont revenues habiter. Un certain nombre de propositions ont été faites pour améliorer la situation, notamment par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), mais il semble que l'aide financière disponible n'est pas suffisante pour traiter ce problème important, directement lié à l'égalité pleine et entière des personnes concernées.

Les Roms

45. Le Comité consultatif estime que la situation particulièrement difficile des Roms du Kosovo exigerait une approche plus stratégique pour traiter leurs problèmes. Leurs graves difficultés économiques et sociales dans des domaines comme le logement, l'éducation et l'emploi sont aggravées par la discrimination à leur égard, ainsi que par les sentiments anti-Roms, souvent exprimés par la communauté majoritaire, ce qui a pour effet de limiter leur liberté de mouvement et affecte l'exercice de leurs autres droits. Les Roms et leurs biens ont également été visés lors des violences interethniques, avant et pendant les événements de mars 2004. Leur accès à la propriété est encore aujourd'hui souvent entravé par le fait qu'ils ne disposent pas des documents requis.

46. Le Comité consultatif se félicite de ce qu'après des années d'inaction, la communauté internationale et les autorités locales aient commencé depuis peu à s'intéresser aux problèmes des Roms. C'est notamment le cas pour la situation alarmante dans les camps roms dans le nord de Mitrovicë/Mitrovica et à Zvečan/Zvečan, deux municipalités contrôlées par les Serbes. Un grand nombre de Roms vivent dans ces camps depuis des années, après la destruction de la Mahalla (c'est-à-dire un quartier traditionnel) de quelques 8 000 Roms, Ashkali et Egyptiens en 1999, sur la rive sud de l'Ibar à Mitrovicë/Mitrovica. Outre leurs conditions de logement généralement inférieures aux normes, ces camps, situés près des mines de plomb de Trepça et de leurs terrils, sont, d'après l'Organisation mondiale de la santé (OMS), exposés à des niveaux de plomb extrêmement élevés. Cette situation qui représente un risque sérieux pour la santé, notamment

des enfants et des femmes enceintes, n'est pas compatible avec les principes énoncés à l'article 4 de la Convention-cadre, et requiert une action urgente ainsi que des mesures ciblées.

47. Les retards importants dans le traitement de ce problème et le fait que cette question est considérée comme hautement prioritaire par la MINUK et par les autres autorités du Kosovo seulement maintenant, après que la communauté internationale s'y soit intéressé, ont empêché les efforts actuels de prendre la forme d'une action résolue et ont rendu difficile de gagner la confiance et le soutien des Roms concernés en faveur des mesures envisagées. Le projet actuel des autorités du Kosovo est de reloger les Roms dans un camp provisoire jusqu'à ce que de nouvelles maisons aient été construites sur le site d'origine de la Mahalla, sur la rive sud de l'Ibar à Mitrovicë/Mitrovica. Les représentants roms des camps concernés ont émis des objections contre ce projet de déplacement temporaire et exprimé la crainte que ce camp provisoire ne devienne, dans les faits, permanent. Ces craintes sont renforcées par la faiblesse du soutien financier fourni par les organisations donatrices et l'absence de calendrier réaliste pour la reconstruction de la Mahalla.

48. Le Comité consultatif considère qu'il est impératif d'éviter de politiser ce problème de façon excessive, qui revêt un caractère essentiellement humanitaire et de droits de l'homme, et que tous les intervenants concernés doivent se préoccuper avant tout du bien-être et de la santé des Roms. Enfin, le Comité consultatif souligne que les autorités doivent veiller à ce que le processus en cours de réouverture d'un certain nombre de mines au Kosovo soit assorti de normes environnementales appliquées strictement, afin de s'assurer que les communautés minoritaires et d'autres personnes ne soient pas exposées à des problèmes de ce type à l'avenir.

Article 5

49. L'importance de la contribution de toutes les communautés au patrimoine culturel du Kosovo est soulignée par le Plan de mise en œuvre des normes pour le Kosovo. Le Comité consultatif constate que le Ministère de la culture, de la jeunesse et du sport a été chargé de promouvoir les activités culturelles sportives et de jeunesse, ainsi que les relations entre les membres de toutes les communautés ethniques, religieuses et linguistiques. Le Rapport de la MINUK contient une liste de projets sur le terrain des communautés minoritaires qui sont soutenus par ce ministère, cependant, beaucoup de ces projets semblent ne concerner que le sport et d'autres activités des communautés minoritaires et non pas la promotion des cultures des minorités en tant que telles.

50. Il est difficile d'évaluer l'évolution du niveau de l'aide apportée ces dernières années aux cultures des minorités du Kosovo, même s'il est fait abstraction du cas des Serbes, dont la situation a changé radicalement et dont la position est aussi affectée par l'existence de structures parallèles. Les informations reçues par le Comité consultatif semblent indiquer que ce soutien est trop limité et que selon certaines communautés minoritaires, les efforts pour soutenir et promouvoir leur culture ont diminué au fil des années. Ces préoccupations ont été portées à l'attention du Comité consultatif, par exemple, par des personnes appartenant à la communauté turque qui évoquent les problèmes rencontrés, notamment pour maintenir des institutions culturelles dans le domaine du théâtre et de la musique. Certaines autres communautés, dont les représentants des Ashkali et des Égyptiens, considèrent également que leurs efforts pour protéger et promouvoir leur identité culturelle ne sont pas suffisamment soutenus. La promotion des cultures des minorités a également été affectée par le fait que de nombreuses personnalités culturelles, y compris parmi la communauté rom, ont quitté le Kosovo.

51. Tenant compte des commentaires susmentionnés concernant l'attribution d'une aide pour les initiatives culturelles des communautés minoritaires, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel d'impliquer des représentants de ces minorités dans les processus de décision en la matière, afin de faire en sorte que les ressources limitées soient réparties de la meilleure façon possible. Le Comité consultatif invite les autorités à examiner si le système actuel, mentionné dans le Rapport de la MINUK, et qui consiste à faire participer deux experts issus des communautés minoritaires à l'organe chargé de la sélection des projets à financer, est suffisant pour assurer cette implication.

52. Le fait que des sites culturels et autres sites représentant la culture serbe et l'église orthodoxe serbe au Kosovo aient été visés à plusieurs reprises constitue un défi particulier pour la mise en oeuvre des principes de l'article 5 de la Convention-cadre. L'exemple le plus inquiétant est la destruction d'importants sites religieux orthodoxes, y compris durant les événements de mars 2004. Il est cependant encourageant que, après certains retards, le processus de restauration des sites endommagés soit maintenant en cours, sous les auspices de la Commission de mise en oeuvre de la reconstruction des sites religieux orthodoxes au Kosovo (RIC), créée en mai 2005 par le Conseil de l'Europe, la Commission européenne et la MINUK. Toutefois, des incidents troublants visant de tels sites ont à nouveau été signalés récemment, y compris le vol d'une partie du toit de l'église Bogorodica Ljeviska à Prizren en 2005.

Article 6

Efforts de lutte contre l'hostilité interethnique

53. Le Comité consultatif constate que le cadre normatif pour lutter contre la haine interethnique est assez avancé au Kosovo et que la réglementation spécifique de la MINUK relative à l'interdiction de l'incitation à la haine ou l'intolérance nationale, raciale, religieuse ou ethnique, fournit des garanties importantes en la matière. Il existe cependant un fossé immense entre ces normes et la réalité dans ce domaine. Selon la MINUK, la violence à grande échelle dirigée contre des personnes appartenant à des communautés minoritaires est en baisse. Le Comité consultatif note cependant qu'une telle violence s'est produite pas plus tard qu'en mars 2004 et que des actes graves d'hostilité interethniques sont toujours signalés assez fréquemment (sur les incidents concernant les sites religieux, voir les commentaires formulés aux articles 5 et 8). En outre, il est généralement estimé qu'une grande partie des manifestations quotidiennes d'hostilité et de harcèlement interethniques ne sont pas rapportés à la police, et ceci est souvent dû au manque de confiance dans les institutions et dans l'efficacité des voies de recours disponibles.

54. Cependant, l'évaluation des évolutions dans ce domaine est très difficile car il n'existe pas de données détaillées sur les enquêtes et les poursuites concernant les incidents à caractère ethnique, depuis 1999. Le Comité consultatif estime qu'il s'agit d'une lacune majeure, notamment dans une société comme celle du Kosovo, où il est indispensable de montrer, de façon transparente, la manière dont les institutions publiques réagissent aux incidents interethniques et garantissent que les procès concernant ces incidents sont objectifs, impartiaux et justes. Le Comité consultatif invite instamment le Bureau des communautés, des retours et des questions de minorités de la MINUK à persévérer dans son projet de constitution d'une base de données sur cette question et d'en faire une priorité.

55. Il est évident que les expériences des événements de mars 2004, pendant lesquelles la KFOR, la MINUK et la police locale ont toutes été incapables d'assurer une protection effective

des personnes appartenant à des communautés minoritaires, a sérieusement entamé la confiance de ces communautés dans la capacité des forces de l'ordre à lutter contre la violence interethnique. Le fait que nombre d'affaires de crimes violents contre des membres des communautés minoritaires n'aient pas été résolues jusqu'à présent renforce le sentiment d'un certain nombre de personnes appartenant à des communautés minoritaires, que les crimes à motivation ethnique contre des personnes appartenant à des communautés minoritaires bénéficient d'une certaine impunité. Le Comité consultatif souligne que tout progrès véritable dans les relations interethniques au Kosovo passe nécessairement par des enquêtes et des poursuites judiciaires menées avec détermination contre les crimes interethniques.

56. Malgré les problèmes susmentionnés, le Comité consultatif reconnaît que des efforts ont été faits dans ce domaine, non seulement par les forces internationales, mais aussi par le Service de police du Kosovo (SPK), qui s'efforce d'établir progressivement une certaine crédibilité et confiance parmi les communautés minoritaires. Il est évident que le recrutement d'agents issus des communautés minoritaires, qui est essentiel, non seulement dans les zones où ces communautés résident en nombre substantiel, mais aussi dans d'autres zones, est l'un des principaux facteurs affectant le succès de cette institution. Il est également indispensable que la KFOR et les autres acteurs internationaux, lesquels demeurent un élément essentiel des efforts pour améliorer la sécurité et la liberté de mouvement des personnes appartenant à des communautés dans certaines zones, maintiennent leur présence aussi longtemps que nécessaire et que les avis des représentants des communautés minoritaires soient pris en compte dans les procédures de prise de décision à ce sujet.

57. Le Comité consultatif estime qu'il est essentiel que les autorités du Kosovo, à tous les niveaux de gouvernement, assurent régulièrement la promotion de la tolérance et condamnent, rapidement et avec force, toute violence ou aux autres incidents interethniques. Ceci est particulièrement important au Kosovo, où les relations interethniques sont encore extrêmement tendues et fragiles. Il semble que, après avoir réagi trop tardivement après les événements violents de mars 2004, l'importance de ces messages de tolérance soit comprise par un certain nombre de dirigeants politiques des IPAA, même si, malheureusement ces messages ne sont pas suffisamment relayés, y compris au niveau municipal. Dans ces conditions, le Comité consultatif apprécie les efforts faits par le gouvernement du Kosovo pour inciter les municipalités à prendre l'initiative de condamner la violence et les autres crimes à motivation ethnique.⁵ Toutefois, il est à espérer que l'importance des bonnes pratiques en la matière sera sincèrement reconnue et appréciée par les élites politiques, et que celles-ci ne seront pas seulement considérées comme des mesures nécessaires dans le cadre du processus agréé du plan de mise en œuvre des normes pour le Kosovo.

Rôle des médias

58. Les médias ont également une place centrale dans la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention-cadre, comme cela a été mis en évidence par les événements de mars 2004, pendant lesquels l'hostilité envers les communautés minoritaires (surtout les Serbes, mais aussi les Roms, les Ashkali et les Égyptiens) a été alimentée par la façon dont les médias, notamment certains médias de radiodiffusion, ont rapporté ces événements. Il est encourageant que le Commissaire temporaire aux médias ait pris, par la suite, des mesures pour remédier à ce problème et il semble que des progrès aient été accomplis depuis. Il est essentiel que davantage de progrès soient

⁵Voir la lettre du Premier ministre du Kosovo en date du 23 janvier 2005 aux présidents des conseils municipaux, reproduite dans le rapport de la MINUK, annexe XI.

réalisés alors même que les organes d'autorégulation du Kosovo sont amenés à assumer plus de compétences dans ce domaine. Le rôle accru des institutions locales dans ce domaine devrait être assorti de mesures de suivi des évolutions dans ce domaine.

Article 7

59. Le Comité consultatif se félicite de ce que le Cadre constitutionnel prévoit des garanties générales concernant les droits de l'article 7 de la Convention-cadre. Cependant, il est nécessaire de réformer la législation dans ce domaine, étant donné que certaines des lois applicables, notamment la loi sur les rassemblements publics qui date de 1981, contiennent des notions dépassées et ne sont pas entièrement conformes aux normes applicables relatives aux droits de l'homme mentionnées dans le Cadre constitutionnel.

60. La loi sur la liberté d'association, adoptée par l'Assemblée du Kosovo en février 2005 et actuellement examinée par le RSSG, constitue un élément essentiel des réformes législatives en ce domaine. Étant donné que cette loi aura également une grande importance pour les personnes appartenant aux communautés minoritaires, le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce qu'aucun obstacle inutile ne soit introduit dans la procédure d'enregistrement et à s'assurer que les motifs de refus d'enregistrement d'organisations non-gouvernementales ne soient pas interprétés de façon trop large. En outre, le Comité consultatif souligne que la liberté d'association ne doit pas être considérée comme un droit qui ne s'appliquent qu'aux associations enregistrées.

61. Dans la pratique, les représentants des communautés minoritaires n'ont pas fait part de difficultés sérieuses dans l'exercice de la liberté d'association ou de réunion. Le Comité consultatif se félicite du fait qu'au Kosovo, un grand nombre d'organisations non-gouvernementales sont enregistrées et sont actives. Cependant, en vertu de la réglementation applicable,⁶ la MINUK peut refuser la demande d'une association si ses statuts sont contraires à « un quelconque règlement de la MINUK ». D'après le Rapport de la MINUK, aucune demande n'a été refusée depuis 1999.

62. Toutefois, la mise en œuvre des droits prévus par l'Article 7 est, en pratique, substantiellement affectée par une liberté de mouvement limitée dans les faits et par les problèmes de sécurité. Il est néanmoins probable que la persistance des problèmes dans les relations interethniques et les attitudes de la société à l'égard de certaines minorités peuvent bloquer la nature et la visibilité des activités de certaines associations de minorités dans certaines zones, ainsi que limiter l'exercice de la liberté d'expression des personnes appartenant aux communautés minoritaires (voir également les commentaires à ce sujet concernant l'article 9).

Article 8

63. La mise en œuvre du droit de manifester sa religion représente un défi particulier au Kosovo. Bien que quelques évolutions positives aient été notées concernant certaines religions, les violences et émeutes interethniques passées ont comporté de nombreuses attaques contre des sites religieux. Ces attaques ont été particulièrement fréquentes pendant les événements de mars 2004 (voir également les commentaires concernant l'article 5). Outre la question essentielle de la reconstruction et de la protection de ces sites, le Comité consultatif considère qu'il est

⁶ Règlement n° 1999/22 de la MINUK relatif à l'enregistrement et au fonctionnement des organisations non-gouvernementales au Kosovo.

indispensable que les autorités, ainsi que les chefs religieux, fassent preuve de respect pour la diversité religieuse du Kosovo et s'attachent, dans le cadre de leurs fonctions, à promouvoir la tolérance et le respect dans ce domaine.

64. Le Comité consultatif accorde également une grande importance au processus en cours d'adoption d'une loi sur la liberté religieuse et sur le statut des communautés religieuses, ainsi qu'aux efforts des autorités pour associer l'ensemble des personnes concernées à l'élaboration de ce projet de loi. Il est essentiel que la loi qui en résultera soit entièrement conforme aux principes de l'article 8 de la Convention-cadre. À cet égard, le Comité consultatif se félicite des améliorations apportées au projet de loi, et espère que celles-ci faciliteront la participation des représentants de l'Eglise orthodoxe serbe au processus d'élaboration de cette loi.

Article 9

65. Le Comité consultatif constate qu'aucune restriction formelle ne limite l'usage des langues minoritaires dans les médias du Kosovo. En outre, le Chapitre 4 du Cadre constitutionnel comporte des dispositions louables relatives aux droits des communautés et de leurs membres à accéder à l'information dans leur propre langue, à accéder aux médias de radiodiffusion et à y être représentés, ainsi que des dispositions relatives à la programmation dans ces langues.

66. Pour ce qui est de la pratique, le Comité consultatif a pris note des informations contenues dans le Rapport de la MINUK concernant le nombre important de médias diffusant en langues minoritaires. Cependant, des représentants d'un certain nombre de communautés minoritaires ont signalé des insuffisances dans le domaine des médias. Même si la situation dans le domaine des médias écrits n'est pas pleinement satisfaisante, notamment pour les Gorani, les Roms, les Ashkali et les Égyptiens, le principal problème dans le domaine des médias concerne l'accès des communautés minoritaires aux médias de radiodiffusion.

67. Pour ce qui est des autorisations accordées aux médias de radiodiffusion, qui sont de la compétence du Commissaire temporaire aux médias (CTM), l'une des principales préoccupations portées à l'attention du Comité consultatif concerne le traitement des autorisations demandées pour les zones qui sont actuellement mal desservies par les médias locaux et les demandes d'autorisation pour l'ouverture de stations multiethniques. La procédure a connu des retards importants et certains représentants des communautés minoritaires sont toujours dans l'attente d'une réponse à leur demande d'autorisation soumise après le commencement de la procédure en décembre 2003. Le Comité consultatif estime qu'il est important que la CTM traite ces demandes de façon prioritaire. Le Comité espère que des décisions d'autorisation, permettant d'améliorer l'accès des minorités aux médias de radiodiffusion, seront bientôt prises.

68. Le Comité consultatif se félicite de ce que le Règlement n° 2001/13 de la MINUK, relatif à la création de la Radio-Télévision du Kosovo, comporte des garanties spécifiques pour la diffusion de programmes en langues minoritaires dans le service public de radiodiffusion, en imposant que 15 % des émissions, y compris pendant les heures de grande écoute, soient diffusés dans des langues autres que celle de la communauté majoritaire, à la télévision et sur les fréquences radio de la RTK. Le Comité consultatif considère qu'il est important d'envisager d'inclure des garanties similaires dans la nouvelle loi, en cours de préparation, sur la RTK et que des dispositions plus générales sur ce sujet figurent également dans le projet de loi sur les langues.

69. En vertu de l'obligation susmentionnée, la RTK diffuse régulièrement des programmes en langues minoritaires, notamment en langues bosnienne, rom, serbe et turque. Outre ces mesures positives, le Comité consultatif invite la RTK à prendre en compte les besoins spécifiques des autres communautés minoritaires, comme les Ashkali et les Égyptiens, dont la langue maternelle est en général l'Albanais.

70. Certaines autres préoccupations exprimées par les communautés minoritaires semblent provenir de difficultés techniques. Il s'agit notamment de la non-réception de la télévision de service public dans certaines zones où les communautés gorani et bosniaque résident en nombre substantiel, zones dans lesquelles les habitants sont néanmoins obligés, en vertu de la réglementation de la MINUK en la matière, de payer la redevance normale pour financer le fonctionnement de la RTK. Même s'il sait que ces problèmes de réception affectent aussi la population majoritaire dans certaines zones, le Comité consultatif considère qu'il s'agit d'un problème important, non seulement pour l'accès des personnes appartenant à des minorités aux médias, mais aussi pour leur participation et leur intégration.

Article 10

Cadre législatif relatif à l'usage des langues des communautés minoritaires

71. Le Comité consultatif se félicite de ce que les principes de l'article 10 paragraphe 2, relatifs à l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités publiques, soient généralement reflétés dans le droit du Kosovo, avec des garanties dispersées dans différents textes, dont le Cadre constitutionnel, le Règlement de la MINUK n° 2000/45 relatif à l'autonomie des municipalités et la Loi de 1977 sur la mise en œuvre de l'égalité des langues et des alphabets dans la Province socialiste autonome du Kosovo (Loi PSA sur les langues de 1977). Il résulte des normes susmentionnées que l'albanais et le serbe doivent être placés sur un pied d'égalité.

72. Des garanties juridiques existent également concernant l'usage des langues des communautés dont la langue n'est ni albanais, ni le serbe. Celles-ci comportent la possibilité pour ces communautés de s'adresser dans leur propre langue à l'Assemblée du Kosovo et d'avoir accès à une traduction de la législation dans leur propre langue. Des dispositions similaires existent au niveau local qui permettent aux personnes appartenant à ces communautés de communiquer dans leur propre langue avec les organes et les fonctionnaires municipaux.

73. Le Comité consultatif considère cependant que le cadre juridique actuel est trop complexe et qu'il ne comporte pas suffisamment de règles opérationnelles concernant l'usage des langues. Par exemple, les conditions liées à l'usage de langues autres que l'albanais et le serbe dans les contacts avec les autorités ou l'éventuel statut officiel de ces langues ne sont pas définies. Le Comité consultatif remarque que l'absence de tout seuil numérique dans la législation laisse un pouvoir d'appréciation considérable aux municipalités pour déterminer les dispositions concernant l'usage des langues des communautés, les seules indications fournies étant celles figurant à l'article 9 du Règlement susmentionné de la MINUK, qui souligne la nécessité de prendre en considération la composition ethnique de la municipalité en question.

74. Le Comité consultatif remarque que la situation est particulièrement peu claire en ce qui concerne l'usage de la langue turque. La Loi PSA sur les langues de 1977, qui comporte des dispositions encore applicables en vertu du Règlement de la MINUK n° 1999/24, prévoit

l'égalité générale des langues albanaise, serbo-croate et turque mais indique ensuite que le turc peut être utilisé sur un pied d'égalité avec l'albanais et le serbo-croate « dans les zones où vivent les membres de la minorité turque ». Le Comité consultatif est conscient que ces dispositions ont suscité des attentes parmi la communauté turque, y compris l'interprétation selon laquelle, Kosovo d'aujourd'hui, la langue turque devrait jouir d'un statut similaire à celui des langues albanaise et serbe, quelque soit l'importance numérique de la communauté turque vivant dans la région en question. Il conviendra de clarifier cette question.

Usage des langues des communautés minoritaires dans la pratique

75. Pour ce qui est de la pratique, le Comité consultatif constate que de graves lacunes existent dans la mise en œuvre des droits linguistiques des personnes appartenant à des communautés minoritaires. Comme mentionné dans le Rapport de la MINUK, le groupe de travail spécial sur le respect des normes relatives aux langues, établi en janvier 2004, a formulé la conclusion suivante « le libre usage et le respect des exigences en matière de langues continue à être au mieux limité, et au pire, ignoré ». Le Comité consultatif est conscient que le Kosovo doit faire face à des problèmes de capacité pour appliquer les normes en matière linguistique, avec des difficultés liées à l'existence d'équipements inadaptés, un manque de traducteurs compétents et des ressources limitées. Ce problème de capacité a abouti, notamment, à des inexactitudes dans la traduction des lois en albanais et en serbe, et explique pourquoi le nombre de lois traduites dans les langues d'autres communautés est limité. Toutefois, le Comité consultatif comprend que l'absence de volonté politique pour mettre en œuvre les dispositions relatives à l'usage des langues, dans certains zones, contribue également à un tel état de fait. Le Comité note en effet que les mesures de mise en œuvre ont été particulièrement limitées dans les municipalités dans lesquelles une communauté réside en majorité.

76. Le Comité consultatif note que le Code pénal provisoire garantit l'assistance gratuite d'un interprète si la personne ne comprend pas ou ne parle pas la langue utilisée au cours d'une procédure pénale, ce qui est conforme à l'article 10 paragraphe 3 de la Convention-cadre. Cependant, le Comité consultatif a constaté que la mise en œuvre de ces garanties est très variable et dépend de facteurs comme les connaissances linguistiques du personnel judiciaire, la disponibilité des interprètes, ainsi que la juridiction devant laquelle se déroule la procédure. Le Comité consultatif a été informé de manquements sérieux au sein de certains tribunaux. Il lui a même été rapporté que des personnes appartenant à des communautés minoritaires auraient été obligées, dans le cadre d'une procédure pénale, de signer des documents dans une langue qu'elles ne comprenaient pas. Le Comité consultatif invite les organes compétents à surveiller étroitement le respect des obligations des tribunaux en matière linguistique, afin d'éviter que de tels incidents ne se reproduisent à l'avenir.

77. Etant donné les lacunes identifiées ci-dessus, le Comité consultatif se félicite du processus lancé par le Ministère de la fonction publique, sous le contrôle de la MINUK, pour adopter une loi générale sur les langues. Ce processus a pour but de clarifier, ainsi que de rendre prévisibles et applicables, les règlements concernant l'usage des langues dans un certain nombre de domaines, notamment dans les relations avec les administrations publiques. Il se félicite également de ce que ce processus ait comporté des consultations de la société civile, y compris des représentants des communautés minoritaires. Le Comité consultatif considère qu'il est essentiel que l'adoption d'un cadre juridique amélioré soit accompagnée de mesures de sensibilisation et de formation adaptées, pour les agents de la fonction publique et la société civile en général, ainsi que de mesures spécifiques pour informer les personnes appartenant à des communautés minoritaires de leurs droits. Une formation linguistique adaptée devrait également

être mise à disposition des agents de la fonction publique, afin de constituer des capacités suffisantes pour mettre en œuvre la nouvelle loi une fois adoptée.

Article 11

Signalisation publique et autres indications topographiques dans les langues des communautés minoritaires

78. Le Comité consultatif se félicite de ce qu'en vertu du règlement de la MINUK n° 2000/45 relatif à l'autonomie des municipalités, les panneaux officiels indiquant les noms des localités et des rues, ainsi que les autres indications topographiques destinées au public, doivent être affichés à la fois en albanais et en serbe et que les noms officiels des 30 municipalités du Kosovo, ainsi que les noms des localités à l'intérieur de chaque municipalité, doivent être inscrits à la fois en albanais et en serbe, conformément aux recommandations de la Commission des noms de lieux.

79. Le Comité consultatif note cependant qu'en pratique, l'installation de panneaux bilingues a été lente. Bien qu'il y ait eu des améliorations récentes dans certaines municipalités, le Comité consultatif est préoccupé de constater que la réglementation a souvent été ignorée par ces dernières et, dans certains cas, a fait l'objet de violations. Il sait également que de nombreux panneaux en serbe ont été rendus illisibles. Le Comité consultatif trouve particulièrement inquiétantes les tentatives d'« albanisation » des noms de certaines municipalités. Il considère qu'il est indispensable que les noms de localités, de rues et les autres indications topographiques destinées au public reflètent fidèlement le caractère multiethnique de la région concernée et que des recours adaptés, y compris judiciaires, soient disponibles, dans les cas où des modifications illégales ont été effectuées de force. Le Comité consultatif estime que cette question est particulièrement importante dans le contexte du Kosovo.

80. Le Comité consultatif remarque en outre, que le Règlement n° 2000/45 de la MINUK prévoit que les noms des localités et autres indications doivent également figurer dans les langues des communautés autres que l'albanais et le serbe, dans les municipalités où elles constituent une partie importante de la population. Le Comité consultatif regrette que cette disposition n'ait été que rarement appliquée dans les municipalités concernées, plusieurs demandes de panneaux de signalisation dans leur langue émanant de personnes appartenant aux communautés bosniaque, turque et rom, dans les communes où elles résident en nombre substantiel, étant toujours en suspens.

81. Le Comité consultatif considère des mesures législatives et réglementaires supplémentaires devraient être mises en place concernant l'affichage des noms des lieux et autres indications topographiques dans les langues de ces communautés. Ces mesures devraient prendre en compte les demandes exprimées pour de telles indications. Le Comité consultatif considère également que les autorités centrales devraient encourager les autorités municipales à appliquer plus largement les dispositions existantes. A cet égard, le Comité consultatif note qu'au niveau municipal, la majorité des deux tiers requise pour adopter une décision concernant les noms de routes, rues, et autres espaces publics (Article 2 du Règlement de la MINUK n° 2000/45 relatif à l'autonomie des municipalités du Kosovo) a constitué un obstacle aux efforts pour étendre l'usage des langues minoritaires, du moins, dans la municipalité de Prizren. Aussi, il pourrait être nécessaire de modifier cette règle.

Enregistrement des noms

82. Le Comité consultatif a été informé de cas dans lesquels l'enregistrement en albanais, des noms et prénoms de personnes appartenant à des communautés autres que la communauté albanaise ont abouti à des distorsions. Le Comité consultatif est conscient de la complexité de la situation au Kosovo, où sont utilisées différents alphabets et écritures. Le Comité considère qu'il convient de remédier à l'absence de réglementation détaillée en la matière. A cet égard, le Comité consultatif se félicite de ce que des garanties aient été introduites dans le projet de loi sur les langues, de façon à ce que l'enregistrement des noms des personnes appartenant à une communauté dont la langue maternelle n'est pas la langue officielle soit effectué dans leur forme d'origine et selon la tradition et le système linguistique de leur langue. La mise en œuvre de cette disposition constituerait sans aucun doute une évolution positive. Toutefois, le Comité consultatif espère que des mesures adéquates seront également prises pour faire en sorte que les personnes dont les noms ont été transformés dans le passé, aient la possibilité de reprendre leur noms dans leur forme d'origine et que des procédures à cet effet seront prévues à cet effet.

Enseignes de caractère privé

83. Le Comité consultatif renvoie aux commentaires concernant l'article 10 et note que le sentiment d'insécurité mentionné précédemment a également incité les habitants à s'abstenir d'afficher des enseignes à caractère privé en serbe et dans d'autres langues slaves dans certaines régions du Kosovo. Il estime qu'il s'agit d'une grave restriction de fait à la mise en œuvre de l'article 11 paragraphe 2 de la Convention-cadre.

Article 12

Relations interculturelles au sein du système d'éducation

84. Le Comité consultatif considère que la mise en œuvre des principes de l'article 12 de la Convention-cadre est essentielle pour faire en sorte que le système scolaire du Kosovo soit conçu de façon à promouvoir le dialogue interethnique et la compréhension mutuelle. Une action déterminée de la part des autorités est requise pour remédier à la méfiance et aux tensions interethniques encore profondément ressenties dans la société kosovare. Le Comité consultatif reconnaît que les autorités sont confrontées à des défis considérables : ces défis ont trait à l'héritage du passé et à l'atmosphère politique de l'après-conflit, laquelle risque de faire de l'éducation un champ de bataille politique.

85. Le fait que des « écoles parallèles », suivant le programme scolaire serbe et financées par le Ministère de l'éducation et du sport de Serbie, continuent à fonctionner implique l'existence de fait d'un système scolaire séparé. Les écoles maintiennent les élèves serbes éloignés de la communauté majoritaire et reflètent le manque de confiance vis-à-vis des institutions d'enseignement du Kosovo, ainsi que les craintes pour la sécurité existantes au sein de la communauté serbe. Une telle situation constitue un sérieux défi pour l'objectif de réalisation d'un système éducatif unifié.

86. Aujourd'hui au Kosovo, malgré l'existence de quelques initiatives d'écoles partagées entre élèves serbes et albanais, il n'existe souvent aucune possibilité pour ces deux groupes d'avoir des contacts entre eux au sein de l'école et leur simple coexistence dans une même école

est souvent difficile à réaliser. En effet, le Comité consultatif a l'impression que le sentiment d'insécurité lié à la fréquentation d'écoles ethniquement mixtes est encore largement répandu. Ce sentiment a été aggravé par les événements de mars 2004, pendant lesquelles des écoles serbes ont également été visées. Les craintes pour leur sécurité, mentionnées précédemment, ont incité les étudiants serbes à se rendre dans les enclaves pour suivre leur formation, malgré les conditions de transport difficiles. Etant donné ce qui précède, le Comité consultatif estime que les autorités devraient montrer un engagement fort, en concevant un plan global, destiné à supprimer les barrières existantes entre élèves albanais et serbes, et qu'une attention accrue devrait être donnée à cette question dans le cadre du Plan de mise en œuvre des normes pour le Kosovo.

Contenu multiculturel de l'éducation

87. L'éducation a une place essentielle dans le processus de réconciliation. Une action déterminée des autorités compétentes est nécessaire pour faire en sorte que la tolérance et la diversité soient intégrées comme il se doit dans toutes les composantes du système éducatif. A cet égard, le Comité consultatif se félicite de ce que le nouveau programme scolaire unifié, applicable également aux élèves des communautés minoritaires, ait été élaboré en 2002, conformément aux normes européennes. Le Comité consultatif note que ce programme scolaire comporte des éléments spécifiques, conçus pour les communautés bosniaque, ainsi que turque, et que des travaux sont en cours pour l'adapter aux élèves serbes, pour certaines classes.

88. Ces mesures constituent assurément une évolution positive. Toutefois, le Comité consultatif estime qu'il est indispensable de faire davantage d'efforts accrus pour fournir un matériel pédagogique, mis à jour, qui prenne en compte la contribution de toutes les communautés à la société kosovare (voir aussi article 14). A cet égard, le Comité consultatif remarque que des membres des communautés ashkali et égyptienne se sont plaints de ce que la culture et les traditions de leurs communautés ne soient pas présentées dans les nouveaux programmes ou manuels scolaires. Le Comité consultatif invite les autorités compétentes à prendre dûment en compte les commentaires de ces communautés dans leurs efforts à venir pour renforcer la qualité de l'éducation au Kosovo et à faire en sorte que les initiatives dans le domaine de l'éducation comportent une consultation suffisante des représentants de toutes les communautés.

Situation des Roms, Ashkali et Egyptiens dans le domaine de l'éducation

89. Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par la situation des élèves rom, ashkali et égyptien en matière d'accès à l'éducation. En effet, la situation de ces communautés est caractérisée par des taux de scolarisation extrêmement faibles et des taux d'abandon élevés. La situation est particulièrement alarmante parmi les filles appartenant à ces communautés. Le Comité consultatif est conscient que cette situation est due à un ensemble de facteurs, notamment les conditions socio-économiques précaires dans lesquelles vivent ces communautés. S'agissant des Roms, le Comité note que le fait que cette communauté n'ait pas suffisamment conscience de l'importance de l'éducation constitue également un obstacle, tout comme le fait que les parents roms ne soient pas assez sensibilisés à la nécessité d'enregistrer leurs enfants pour avoir accès à un certain nombre de services, dont l'éducation. Le Comité consultatif est conscient que certaines initiatives positives, destinées à surmonter ces obstacles, sont mises en œuvre par des ONG de ces communautés, en liaison avec les parents des élèves de ces communautés. Ces initiatives sont louables et méritent d'être encouragées et dotées d'un soutien adéquat.

90. Le Comité consultatif constate qu'un grand nombre de Roms, d'Ashkali et d'Égyptiens sont restés en dehors système scolaire depuis plusieurs années et ont besoin d'être réintégrés. Le Comité consultatif se félicite des efforts du Ministère de l'éducation, de la science et de la technologie (MEST), avec le soutien de l'OSCE et d'ONG internationales, pour remédier à ce problème en organisant des classes de rattrapage pour les enfants de ces communautés, afin de les aider à intégrer le système d'enseignement général. Le Comité consultatif trouve encourageant que les premiers résultats de ce programme intensif aient été évalués de façon positive, y compris par des membres de ces communautés. Le Comité consultatif considère qu'il est important d'assurer la viabilité de ce programme, non seulement en lui allouant des moyens financiers suffisants, mais aussi en lui attribuant un personnel d'enseignement adéquat, pour en assurer la qualité. Le Comité consultatif a également été informé de ce que les filles roms semblent ne pas avoir suffisamment bénéficié de ce programme. Le Comité consultatif recommande, en conséquence, d'accorder une attention particulière à ce problème.

91. Le Comité consultatif trouve positif que la pratique consistant à placer les roms dans des écoles spéciales semble ne pas exister au Kosovo. Cependant, le Comité consultatif est préoccupé par les expériences de harcèlement, d'intimidation et de stigmatisation d'élèves des communautés rom, ashkali et égyptienne qui lui ont été rapportées. Il semble que les autorités scolaires s'occupent rarement de ces problèmes. Le Comité consultatif souligne que les institutions scolaires ont un devoir particulier de réagir avec vigueur à de tels phénomènes. Les autorités devraient continuer à agir pour améliorer la place de ces communautés dans le système éducatif, en se fondant sur les principes énoncés dans la Recommandation (2000) 4 du Comité des Ministres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe. D'une manière plus générale, le Comité consultatif estime que, même si des initiatives locales et sectorielles existent, une stratégie globale en matière d'éducation pour ces communautés devrait être définie pour l'ensemble du Kosovo, afin de les aider à s'intégrer et à rester dans le système éducatif, tout en permettant de maintenir leur identité.

Accès à l'enseignement supérieur

92. Pour ce qui de l'accès à l'enseignement supérieur, le Comité consultatif remarque que le Règlement de la MINUK n° 2003/14 relatif à la promulgation de la loi sur l'éducation supérieur adoptée par l'Assemblée du Kosovo, prévoit que l'enseignement supérieur fourni par des établissements agréés « doit être accessible à toute personne sur le territoire du Kosovo (...) sans discrimination directe ou indirecte pour quelque raison réelle ou supposée que ce soit, comme l'origine nationale, ethnique (...), liée à l'appartenance à une communauté nationale ». Le Comité consultatif note qu'alors même qu'un quota pour les non-albanais a été instauré à l'Université de Prishtinë/Priština depuis 2004 afin d'accroître leur participation à l'enseignement supérieur, l'enseignement n'y est dispensé qu'en albanais, avec la possibilité de passer les examens en serbe. Cependant, une telle mesure ne répond pas aux besoins des communautés de langue serbe ou bosniaque. Ces communautés ne peuvent accéder à un enseignement supérieur dans leur langue que par le biais de structures parallèles (voir paragraphe 94), à l'École de commerce de Pejë/Peć ou à la Faculté de pédagogie de l'Université de Prizren, lesquelles dispensent un enseignement en langue bosnienne.

93. Le Comité consultatif remarque que pour les membres des communautés minoritaires, l'accès à l'enseignement supérieur est encore compliqué par la mise en œuvre des réformes du système éducatif adoptées en 2002 par le Kosovo. Les réformes poursuivent l'objectif louable d'adapter le système éducatif aux normes européennes. Il en résulte cependant que le système

éducatif du Kosovo diffère des autres systèmes de la région qui n'ont pas fait l'objet de réformes similaires. Une telle situation a créé des obstacles supplémentaires pour les membres des communautés de langue slave qui veulent accéder à l'enseignement supérieur dans des universités situées hors du Kosovo, en Serbie-Monténégro et ailleurs dans la région. La communauté gorani, en particulier, s'est trouvée contrainte de s'adapter à ce nouveau système qui ne correspond pas nécessairement aux besoins éducatifs de tous les enfants de cette communauté. Le MEST avait accordé des exemptions d'application du nouveau système, sur une base annuelle, mais il semble que les autorités ne soient plus prêtes à montrer la même souplesse. Le Comité consultatif estime qu'il est important qu'en attendant la mise en œuvre de réformes du système éducatif ailleurs dans la région, le MEST fasse preuve de flexibilité dans ce domaine et trouve une solution, en prolongeant le système des exemptions, de façon à ne pas interrompre l'éducation des personnes appartenant à la communauté gorani qui n'ont pas encore intégré le nouveau système éducatif, comme c'est le cas actuellement.

94. Le Comité consultatif remarque que, conformément au Règlement n° 2003/14 de la MINUK sur la promulgation de la loi sur l'éducation supérieure adoptée par l'Assemblée du Kosovo, l'université de Mitrovicë/ Mitrovica Nord a été légalisée. Cette université, gérée par les autorités serbes, est la seule du Kosovo à dispenser un enseignement supérieur en serbe. Les étudiants de cette université ne sont pas seulement des Serbes, mais également des Bosniaques, des Gorani et des étudiants d'autres communautés qui ne peuvent pas suivre un enseignement supérieur en albanais. Le Comité consultatif a reçu des informations selon lesquelles les étudiants sortis de l'Université de Mitrovicë/ Mitrovica Nord, dont les diplômes sont reconnus de droit (malgré certaines difficultés), peuvent avoir du mal à trouver un emploi dans les zones ethniquement mixtes ou à être admis dans des programmes universitaires gérés par les Albanais car les diplômes délivrés par des structures parallèles ne seraient pas appréciés dans la pratique. Le Comité consultatif considère que, même si ces problèmes sont effectivement liés au statut de l'enseignement universitaire serbe au Kosovo, il convient de les gérer d'une façon appropriée dans l'attente d'une solution globale.

95. Le Comité consultatif considère que la possibilité de suivre un enseignement universitaire dans sa langue maternelle peut constituer un facteur déterminant dans la décision de rester ou non au Kosovo. Tout comme l'accès à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire en langue maternelle (voir les commentaires formulés à l'article 14), la possibilité de bénéficier d'un enseignement supérieur dans sa langue maternelle influence également la décision de retour des personnes déplacées et des réfugiés. Les politiques et pratiques en la matière devraient en tenir compte. En outre, le Comité consultatif tient à souligner que le rôle important attribué à la langue serbe dans les organes publics et dans d'autres situations au Kosovo, tel qu'il transparaît notamment dans le Cadre constitutionnel et le projet de loi sur les langues, implique que des mesures soient prises afin d'assurer des compétences et capacités linguistiques suffisantes au sein des différents services publics. Il convient de prendre en compte cette exigence dans la conception et la mise en œuvre de la législation et des politiques en matière d'éducation, y compris dans l'enseignement supérieur.

Article 13

96. Le Comité consultatif note que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de créer leur propres établissements privés d'enseignement et de formation, est garanti par le chapitre IV du Cadre constitutionnel qui prévoit également la possibilité d'une aide financière, y compris une aide publique, dans le respect du droit applicable.

97. D'après les données figurant dans le Rapport de la MINUK, peu d'enfants des communautés non-albanaises sont scolarisés dans des établissements privés. Le Comité consultatif n'a été informé d'aucune demande de la part de membres de ces communautés pour créer de tels établissements, il considère par conséquent que la mise en œuvre de cet article n'appelle aucun autre commentaire particulier.

Article 14

Cadre juridique

98. Le Comité consultatif se félicite de ce que le droit des personnes appartenant à une communauté de recevoir un enseignement dans leur langue soit garanti par le Cadre constitutionnel. Le Comité consultatif note que la législation ne comporte pas de dispositions fixant le nombre minimum d'élèves nécessaire pour ouvrir une classe d'enseignement dans une langue minoritaire, bien qu'il semble que la politique qui s'est instaurée dans la pratique consiste à exiger un minimum de 15 élèves. Si ce seuil peut paraître raisonnable dans un certain nombre de cas, il pose des problèmes pour certaines communautés numériquement plus faibles, comme les Bosniaques qui, souvent, n'arrivent pas à atteindre un tel seuil. Le Comité consultatif estime qu'il faudrait clarifier cette question du seuil, y compris en adoptant un règlement spécifique qui permettrait, dans la mesure du possible, de faire preuve d'une certaine souplesse envers les demandes des groupes numériquement plus faibles.

Formation des professeurs, manuels scolaires et accès physique aux établissements scolaires

99. Pour ce qui est de la pratique, le Comité consultatif note que la mise en œuvre de ce droit constitutionnel rencontre des problèmes, lesquels varient selon les communautés concernées ; certains problèmes, comme le manque de manuels scolaires et de personnel d'enseignement en langue maternelle, leur sont communs. Même s'il existe une coopération appréciable avec la Turquie et la Bosnie-Herzégovine sur la question, le Comité consultatif souligne que les manuels importés ne rendent pas forcément compte des expériences des communautés vivant au Kosovo. Le Comité consultatif considère qu'il convient d'accorder un soutien accru à la publication de manuels scolaires dans des langues des communautés et qu'il conviendrait, à cette fin, de préparer un plan global dans ce domaine, en consultation avec les communautés concernées. Le Comité consultatif estime qu'il est nécessaire d'accroître l'aide pour améliorer les conditions de travail et la formation des enseignants de langues minoritaires, y compris de la langue bosnienne.

100. L'accès physique aux établissements dispensant un enseignement en langue maternelle est considéré comme un problème récurrent pas les représentants de différentes communautés, notamment bosniaque, turque et gorani, et ce malgré les appels répétés adressés ces dernières années à la MINUK et au MEST, visant l'élaboration d'un plan global permettant d'assurer aux communautés minoritaires la sécurité des transports. Le Comité consultatif considère qu'il est urgent de faire des progrès dans ce domaine, car l'absence de ces transports empêche les personnes appartenant à un certain nombre de communautés minoritaires d'accéder à un enseignement dans leur langue maternelle.

Ecoles parallèles

101. Pour ce qui est du système scolaire parallèle fréquenté par les élèves serbes, ainsi que par des élèves appartenant à certaines autres communautés, des problèmes particuliers concernant le suivi et la mise en œuvre de l'article 14 ont été identifiés. Si, étant donné les circonstances, ces écoles peuvent être considérées comme une tentative de satisfaire les besoins éducatifs de ces communautés, en l'absence de services adéquats fournis par les institutions du Kosovo, le Comité consultatif estime qu'il est indispensable qu'elles soient soumises à un contrôle effectif du contenu et de la qualité de l'enseignement fourni.

Enseignement en langue romani

102. Le Comité consultatif constate qu'actuellement, les Roms n'ont que peu de possibilités d'apprendre leur propre langue et que les initiatives existantes ont été en grande partie menées par des organisations non-gouvernementales. Comme, en général, il n'est pas possible de suivre un enseignement en langue romani au Kosovo, les enfants roms suivent d'habitude un enseignement dans la langue parlée par la majorité de la population de la localité où ils habitent et rencontrent les problèmes indiqués à l'article 12.

103. Le Comité consultatif a appris qu'au niveau local, des demandes ont été faites pour l'introduction de la langue, de l'histoire et de la culture roms dans les écoles, mais que les autorités n'y avaient pas fait suite. Le Comité consultatif sait que cette situation peu satisfaisante a fait l'objet de discussions entre le MEST, l'OSCE et des acteurs de la société civile dès 2003 et que celles-ci avaient alors abouti à une recommandation d'introduire la langue, l'histoire et la culture rom dans l'enseignement et de mettre au point un matériel éducatif adapté. Le Comité consultatif estime qu'il est désormais nécessaire de prendre des mesures concrètes pour transformer ces recommandations en de véritables possibilités pour les Roms de développer leur identité linguistique et culturelle et qu'il conviendrait donc de donner suite aux demandes faites à ce sujet. En outre, il devrait être envisagé de former à l'enseignement de langue romani, des enseignants roms, qui enseignent actuellement dans des langues autres que le romani, ainsi que d'autres enseignants.

104. Le Comité consultatif note que l'enseignement en langue bosnienne et en langue turque s'effectue dans des écoles dispensant un enseignement dans deux ou plusieurs langues, ce qui est louable du point de vue de l'article 12. Cependant, le Comité consultatif a été informé des préoccupations exprimées par des membres de la communauté turque, selon lequel ils ne sont pas correctement représentés au sein des comités de direction des écoles concernées. Le Comité consultatif estime qu'il conviendrait d'assurer une approche participative de la gestion des écoles et qu'il faudrait que leurs structures de décision reflètent la diversité ethnique existante dans ces écoles.

105. Pour ce qui est de la situation particulière des Gorani et de leur accès à l'enseignement supérieur (voir commentaires concernant l'article 12), le Comité consultatif souligne que, du point de vue de la mise en œuvre de l'article 14 de la Convention-cadre, il est également important de faire preuve de souplesse sur cette question. Le Comité consultatif sait que des efforts sont actuellement faits pour fournir des manuels scolaires conformes aux nouveaux programmes. Le Comité consultatif invite les autorités à poursuivre ces efforts, afin de faciliter l'intégration éventuelle des élèves de la communauté gorani dans le nouveau système.

Les perspectives d'une éducation bilingue/multilingue

106. Le Comité consultatif note qu'en vertu du Règlement n° 2002/19 de la MINUK relatif à la promulgation de loi adoptée par l'Assemblée du Kosovo sur l'enseignement primaire et secondaire au Kosovo, les élèves qui suivent un enseignement en langue minoritaire apprennent l'albanais comme seconde langue dans le cadre du système d'enseignement unifié (deux heures par semaine, d'après le Rapport de la MINUK). Le Comité consultatif n'a pas eu connaissance de l'existence d'un règlement détaillé relatif à l'enseignement de l'albanais. Le Comité consultatif estime que les autorités devraient assurer l'adoption et la mise en œuvre d'une approche équilibrée dans ce domaine, afin, d'une part, de permettre de préserver les langues minoritaires en tant que partie intégrante de l'identité des personnes appartenant à des communautés minoritaires et, d'autre part, de permettre l'intégration de ces communautés, grâce à l'apprentissage de l'albanais.

107. Le Comité consultatif estime que la barrière linguistique qui existe entre les communautés serbe et albanaise est un sujet préoccupant. Le Comité consultatif trouve encourageantes certaines initiatives locales destinées à permettre aux Albanais d'apprendre le serbe et vice-versa, il considère que ces bonnes pratiques devraient être développées, y compris dans le système d'enseignement public. Ceci favoriserait le développement de la communication interethnique (voir aussi article 12).

Article 15

108. Le Comité consultatif regrette que le Rapport de la MINUK ne fournisse que des informations limitées sur la mise en œuvre de l'article 15 au Kosovo, ce qui indique que la portée et l'importance de cette disposition ne sont pas pleinement pris en compte pas les autorités en charge du Rapport.

Participation aux pourparlers concernant le statut

109. Le Comité consultatif considère que la façon dont les communautés minoritaires seront impliquées dans des pourparlers relatifs au statut futur du Kosovo constitue l'une des questions les plus importantes concernant leur participation. Comme il est probable que les discussions couvriront de nombreuses questions affectant le statut et la protection des communautés minoritaires au Kosovo, le Comité consultatif partage le point de vue des représentants des communautés minoritaires, lesquels ont souligné qu'il convenait d'assurer une participation de toutes les communautés du Kosovo au processus, et pas seulement des communautés serbe et albanaise. Ceci est essentiel, non seulement à la lumière des principes de l'article 15 de la Convention-cadre, mais aussi pour s'assurer que l'issue de ces pourparlers prenne en compte les préoccupations de toutes ces communautés et bénéficie du soutien le plus large possible au sein de la société. Le Comité consultatif considère que cette question, dont l'importance a été reconnue par plusieurs interlocuteurs internationaux et locaux durant la visite, devrait constituer l'un des principaux éléments, parmi les constats du Comité consultatif, qui devrait faire l'objet d'un suivi, y compris par les représentants de la communauté internationale.

Participation dans les institutions publiques

110. D'une manière plus générale, la participation des personnes appartenant aux communautés minoritaires dans le processus de décision des institutions publiques constitue aujourd'hui l'un des problèmes les plus importants au Kosovo, elle est aussi un élément essentiel de la mise en œuvre, non seulement de l'article 15, mais aussi d'autres principes de la Convention-cadre. Le Cadre constitutionnel comporte des dispositions louables relatives à la représentation des communautés minoritaires à l'Assemblée du Kosovo, notamment en réservant 20 sièges aux communautés minoritaires. Cependant, les représentants de la communauté serbe, qui ont droit à 10 des 20 sièges réservés, n'ont fait qu'un usage limité de leurs possibilités de participer à l'Assemblée et à d'autres structures des IPAA, y compris au gouvernement du Kosovo. Il est évident que cet état des choses limite considérablement leur influence sur les décisions prises au niveau central.

111. La Commission des droits et intérêts des communautés de l'Assemblée constitue l'un des principaux instruments permettant de traiter des problèmes qui intéressent les communautés minoritaires. Le Comité consultatif regrette que, d'après les informations fournies par les membres de la dite commission, les ministres du gouvernement du Kosovo n'aient pas montré un intérêt suffisant à participer aux réunions de la Commission et à engager un dialogue direct avec ses membres sur les sujets qui sont de sa compétence. Les membres de la commission estiment également que leurs recommandations n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante.

112. Au niveau local, le degré de participation des communautés minoritaires aux institutions politiques varie considérablement. Alors que, dans les zones où elles résident en nombre substantiel, certaines communautés minoritaires ont, dans certains cas, acquis un niveau d'influence élevée dans les institutions municipales, dans d'autres zones, pour les minorités d'importance numérique moindre, la situation est très différente. Ainsi, il semble qu'il n'y ait aucun Rom parmi les membres des conseils municipaux du Kosovo. Dans ces conditions, le principal mécanisme permettant d'assurer une implication des communautés minoritaires dans les institutions publiques est le système des « comités des communautés ». En vertu du Règlement de la MINUK n° 2000/45 relatif à l'autonomie des municipalités du Kosovo, toutes les municipalités sont obligées de mettre en place un comité des communautés dans lequel toutes les communautés habitant la municipalité devraient être représentées. Les compétences du comité des communautés incluent des missions importantes de promotion des droits des communautés minoritaires, notamment de prévention de la discrimination ethnique par les fonctionnaires publics. En outre, certaines initiatives prometteuses, comme par exemple des visites sur le terrain, ont été lancées. Cependant, un certain nombre de personnes appartenant aux communautés minoritaires ont émis des doutes quant à la compétence et l'efficacité de ces comités. Il apparaît que, même si certains comités des communautés fonctionnent de façon satisfaisante, dans un certain nombre de municipalités, ces comités ne sont pas en mesure de prendre des mesures efficaces pour protéger les communautés minoritaires les plus vulnérables et que la procédure de désignation de leurs membres comporte certaines lacunes. Le Comité consultatif est d'avis que la procédure de désignation devrait être revue, ainsi que d'autres modalités de fonctionnement de ces comités, de façon à ce qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leur important mandat et bénéficient d'un soutien important au sein des communautés qu'ils sont chargés de protéger.

113. Le Comité consultatif souligne que le processus de décentralisation et de réforme des collectivités locales a une influence évidente sur la participation des personnes appartenant à des communautés minoritaires et, de façon plus générale, sur la mise en œuvre des principes de

l'article 15. Le Comité consultatif est conscient qu'il existe des désaccords importants concernant le champ d'application et le contenu du projet de réforme, désaccords qui ont affecté la façon dont les projets pilotes ont été mis en œuvre. Le Comité consultatif considère qu'il est extrêmement important que le processus soit mis en œuvre, de façon à assurer une participation effective des personnes appartenant aux communautés minoritaires dans les processus de décision mais que, en même temps, il prenne en compte la situation des personnes se trouvant, de fait, dans une situation de « minorité dans une minorité ».

Emploi et participation à la vie économique

114. Le Comité consultatif apprécie qu'une attention accrue soit accordée à l'emploi des personnes appartenant aux communautés minoritaires au sein des services publics municipaux et dans les structures des IPAA, au niveau central. Ceci reflète également la priorité donnée à ce problème dans le Plan de mise en œuvre des normes pour le Kosovo. Les campagnes publicitaires ciblées, ainsi que d'autres mesures, semblent avoir provoqué certaines améliorations. Toutefois, la participation des communautés minoritaires est encore particulièrement faible dans beaucoup de secteurs. Le Comité consultatif voudrait notamment mettre en avant la nécessité de réaliser des progrès supplémentaires dans le système judiciaire, où le nombre de personnes appartenant aux communautés minoritaires est particulièrement faible, malgré les efforts faits pour s'attaquer à ce problème. Le Comité consultatif se félicite des progrès réalisés dans le recrutement d'agents de police issus des communautés minoritaires. Le Comité consultatif encourage les autorités à tenir compte des autres préoccupations exprimées par ces communautés, et notamment les problèmes de sécurité qui dissuadent les Serbes en particulier de poser leur candidature, ainsi que les barrières linguistiques et autres, rapportés par la communauté turque, pour intégrer l'Académie de police.

115. Le Comité consultatif tient à souligner que le processus de privatisation a des implications à long terme pour la participation des personnes appartenant à des communautés minoritaires, notamment s'agissant de leur participation à la vie économique. C'est pourquoi, le Comité consultatif estime que les implications et les effets de ce processus pour les communautés minoritaires doivent être évalués avec soin et doivent faire l'objet d'un suivi étroit, afin de s'assurer que les personnes appartenant à des communautés minoritaires aient un accès équitable et égal à ce processus et que toutes les communautés en bénéficient. Cette évaluation et ce suivi devraient s'assurer que le processus de privatisation et son résultat ne comportent pas de discrimination directe ou indirecte.

116. Le Comité consultatif estime que le règlement satisfaisant des demandes de restitution de biens est aussi directement lié à la mise en œuvre de la Convention-cadre. A cet égard, le Comité se félicite de ce que les demandes de restitution, tant de la part d'Albanais que des personnes appartenant à des communautés minoritaires, concernant la période allant de 1989 à 1999 aient déjà été en grande partie traitées, grâce au travail de la Direction du logement et de la propriété. Cependant, il est maintenant urgent de commencer à traiter les demandes de restitution de biens agricoles et commerciaux, par une procédure non discriminatoire assurant une restitution effective. Ceci est indispensable pour améliorer les perspectives de participation réelle des personnes appartenant à des communautés minoritaires à la vie économique et pour encourager un retour durable des minorités. Enfin, il est impératif qu'une solution soit trouvée pour traiter les demandes d'indemnisation concernant les biens endommagés pendant les événements de mars 2004, pour lesquels les procédures judiciaires sont apparemment suspendues par la Direction de la justice de la MINUK.

Article 16

Changements de population

117. Le Comité consultatif constate que la mise en œuvre de cet article a été considérablement compliquée par le conflit de 1999, qui a conduit un nombre considérable de personnes à fuir le Kosovo, ainsi que par les événements de mars 2004, qui ont également forcé de nombreuses personnes à fuir. Par conséquent, la proportion de personnes appartenant à des communautés minoritaires habitant dans les différentes parties du Kosovo a connu des changements importants, même s'il n'existe pas de données fiables à ce sujet (voir aussi les commentaires concernant l'article 3).

118. Le Comité consultatif est parfaitement conscient que la décision de retour est liée à un certain nombre de conditions préalables, comme les questions de sécurité, la garantie des droits de propriété et les perspectives socio-économiques (y compris les possibilités d'emploi et d'éducation), et que toutes ces questions posent encore des problèmes au Kosovo. A cet égard, le Comité consultatif se félicite de l'engagement politique, exprimé par les IPAA, pour assurer un processus de retour durable, bien que, jusqu'à présent, les résultats concrets aient été modestes. L'adaptation des programmes d'aide au retour, pour donner aux réfugiés une plus grande liberté dans le choix de l'endroit où ils souhaitent se fixer au Kosovo, pourrait contribuer à ce processus (voir aussi les commentaires concernant l'article 4). Le Comité consultatif considère cependant qu'il est extrêmement important que le processus de retour soit à l'abri de toutes manipulations politiques, incompatibles avec les principes de l'article 16.

Décentralisation

119. La décentralisation constitue un projet ambitieux qui a un impact sur l'avenir du Kosovo et sur les droits des personnes appartenant aux différentes communautés. L'expérience des projets pilotes de décentralisation montre que des consultations avec les membres des communautés minoritaires sont nécessaires au développement de projets dans ce domaine. Le Comité consultatif remarque que M. Kai Eide, l'Envoyé spécial du Secrétaire Général des Nations Unies au Kosovo a recommandé, dans son examen global de la situation au Kosovo d'octobre 2005, de traiter la décentralisation « dans un cadre plus large (...) qui inclurait un certain nombre de nouvelles municipalités où, notamment les Serbes du Kosovo, auraient une confortable majorité ». Le Comité consultatif invite les autorités à tenir compte, comme il se doit, des principes de l'article 16 lors de la préparation des accords de décentralisation, y compris en ayant recours à l'expertise de la communauté internationale en la matière.

Article 17

120. Le Comité consultatif note que le droit des personnes appartenant à des communautés minoritaires à établir et maintenir des contacts sans restriction avec les personnes de leur communauté est garanti par le Cadre constitutionnel du Kosovo, la mise en œuvre de ce droit est toutefois compliquée à bien des égards par les restrictions de fait, affectant la liberté de mouvement de personnes appartenant à des communautés minoritaires.

121. Le Comité consultatif note que des efforts ont été faits pour surmonter les difficultés liées à la non-reconnaissance par les pays de la région (notamment la Bosnie-Herzégovine) des documents de voyage délivrés par la MINUK. Le Comité consultatif soutient les efforts de la MINUK pour faire en sorte que ces documents de voyage soient largement reconnus, ainsi que

pour supprimer tous les obstacles qui subsistent, y compris ceux liés à l'acceptation des plaques d'immatriculation délivrées par la MINUK, afin de garantir aux membres des communautés minoritaires la possibilité de contacts transfrontaliers.

Article 18

122. Le Comité consultatif note que la MINUK a conclu un certain nombre d'accords concernant la protection des communautés minoritaires. Ceux-ci englobent notamment les accords conclus avec les organisations internationales, comme l'accord avec le Conseil de l'Europe sur la Convention-cadre (voir aussi les remarques générales), ainsi que des accords avec des pays de la région dans des domaines d'importance pour les communautés minoritaires, comme la culture et l'éducation. Le Comité consultatif encourage les efforts pour promouvoir l'usage de ces instruments, destinés à accroître la protection des personnes appartenant aux communautés minoritaires.

IV. REMARQUES CONCLUSIVES

123. Le Comité consultatif considère que les remarques conclusives ci-dessous traduisent les constats principaux du présent avis et pourraient donc servir de base aux conclusions et recommandations qui seront adoptées par le Comité des Ministres.

CONCLUSIONS GENERALES

124. La protection des minorités nationales est un domaine qui revêt une importance capitale pour les droits de l'homme ainsi que pour la paix et la stabilité au Kosovo. L'accord conclu entre le Conseil de l'Europe et la MINUK concernant le suivi de la Convention-cadre constitue une étape essentielle pour améliorer la responsabilité internationale des autorités du Kosovo dans ce domaine.

125. Le processus de suivi coïncide avec la décision d'entamer les pourparlers relatifs au futur statut du Kosovo, dont les résultats auront un impact sur la façon dont les conclusions du présent processus de suivi seront appliquées. Les accords institutionnels actuels, complexes et ambigus, associés à une incertitude en ce qui concerne le futur statut du Kosovo, ont quelquefois obscurci les responsabilités et les obligations des autorités respectives dans la mise en œuvre de la Convention-cadre, au détriment des personnes appartenant à des communautés minoritaires. Par conséquent, quelle que soit l'issue des pourparlers relatifs au statut, il est important que les autorités qui dirigent réellement le Kosovo, qu'elles soient internationales ou locales, assument clairement leurs responsabilités pour la mise en œuvre de ce traité.

126. Cependant, il apparaît clairement que, sans tenir compte des accords institutionnels, la mise en œuvre des principes de la Convention-cadre demeure exceptionnellement difficile au Kosovo, où la violence interethnique a sérieusement fragilisé la confiance entre les communautés.

127. Plusieurs normes avancées, comme la Loi anti-discrimination, et un louable plan de mise en œuvre des normes ont été mis en place pour répondre à la plupart des préoccupations principales des communautés minoritaires.

128. Toutefois, la réalité du Kosovo demeure, de manière assez déconcertante, éloignée de ces normes et plans louables. L'hostilité opposant Albanais et Serbes est toujours très présente et cette situation nuit également à la protection d'autres communautés du Kosovo.

129. Les Serbes qui vivent en dehors de leurs zones d'implantation substantielle voient leurs droits fondamentaux, notamment la liberté de circulation et la liberté d'expression, menacés, et la discrimination et l'intolérance continuent envers les personnes qui appartiennent à des communautés minoritaires. Les craintes liées à la sécurité, associées aux perspectives d'emploi limitées et aux problèmes de récupération des biens et d'autres facteurs, constituent un véritable obstacle au retour durable. Les craintes liées à la sécurité affectent également la mise en œuvre de la Convention-cadre dans des domaines tels que l'éducation, l'usage des langues et la participation. Sont concernés non seulement les Serbes mais également les personnes appartenant à certaines autres communautés, notamment les Roms.

130. Dans des circonstances aussi difficiles, certaines initiatives qui sont très intéressantes en soi, comme le projet de recensement de la population et des logements, doivent être menées avec une extrême prudence et en consultation étroite avec toutes les communautés minoritaires.

131. Des progrès durables vers une véritable égalité nécessiteraient un véritable engagement de la part des institutions pour résoudre les problèmes identifiés. Quelques progrès ont été observés à cet égard, mais de graves insuffisances demeurent en ce qui concerne la capacité et la volonté des institutions locales de faire face à ces problèmes. Parallèlement, la MINUK a parfois mis trop de temps à réagir, et, par exemple, l'urgence sanitaire qui existe dans les camps de Roms au nord du Kosovo ne constitue une priorité que depuis peu. En outre, le fait que ni la MINUK ni les autorités locales n'aient assumé une responsabilité claire a créé des difficultés importantes, par exemple, pour les Ashkali et les Égyptiens qui ont subi un retour forcé au Kosovo.

132. L'impunité, telle que perçue, des auteurs de crimes violents à l'encontre des Serbes, Roms et d'autres, notamment lors des épisodes de violence de mars 2004, est un problème particulièrement grave qui doit être traité en priorité. Dans ce but, des efforts plus déterminés doivent être réalisés, notamment par les organes locaux et internationaux chargés du maintien de l'ordre.

133. Le système judiciaire, avec ses nombreux retards et sa représentation limitée des minorités, constitue un élément extrêmement faible dans le cadre institutionnel actuel, ce qui a des conséquences négatives sur les efforts des personnes issues de communautés minoritaires pour faire valoir le droit de restitution des biens et autres droits. Pour nombre d'entre elles, le Médiateur international demeure le seul recours accessible auquel elles témoignent une certaine confiance.

134. Il existe quelques exemples positifs d'utilisation régulière des langues des communautés minoritaires au sein des organes publics. Toutefois, l'absence de volonté politique et de capacité a limité la possibilité des personnes appartenant à des communautés minoritaires à utiliser leurs langues dans les relations avec l'administration publique dans un certain nombre de localités. De même, les progrès observés quant à l'utilisation d'indications toponymiques dans les langues minoritaires sont encore trop peu nombreux.

135. Alors que des initiatives louables existent, l'absence d'une approche globale de la question de l'éducation des minorités a eu un impact négatif sur les communautés numériquement plus faibles, notamment sur les communautés bosniaques et turques. Les besoins spécifiques des élèves des communautés rom, ashkali et égyptienne doivent être pris en considération de manière systématique. En outre, les réformes en cours de l'enseignement ont créé de nouveaux obstacles s'agissant de l'accès à l'éducation de certains élèves gorani.

136. Le fait que l'enseignement soit dispensé aux élèves albanais et serbes dans des écoles séparées pose un défi à long terme pour l'instauration de la confiance et la réconciliation des deux communautés. À l'exception de quelques initiatives isolées d'écoles partagées entre communautés, il existe actuellement un manque d'échanges entre ces communautés au sein du système scolaire, ce qui renforce la division de la société kosovare.

137. Le Cadre constitutionnel inclut certaines dispositions louables sur la participation des personnes appartenant à des communautés minoritaires aux processus décisionnels, mais d'importants obstacles demeurent dans ce domaine à différents niveaux. La participation des

communautés autres qu'albanaises et serbes aux pourparlers relatifs au statut revêt une importance considérable à cet égard, et la réforme prévue de l'administration locale constitue une autre question clé.

138. La participation des personnes appartenant à des communautés minoritaires à la vie sociale et économique constitue également un domaine où l'engagement politique déclaré doit transparaître systématiquement dans la pratique, et l'impact de la privatisation et des autres processus clé doit faire l'objet d'un suivi étroit.

RECOMMANDATIONS

139. Outre la prise en compte des diverses observations faites dans les paragraphes précédents du présent avis, les autorités du Kosovo, tant internationales que locales, sont instamment invitées à adopter les mesures suivantes en vue d'améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre au Kosovo.

Recommandations générales

140. Veiller à ce que les responsabilités et les obligations soient clairement définies pour la mise en œuvre des divers articles de la Convention-cadre et qu'aucune compétence ne soit prématurément déléguée aux institutions locales dans les domaines concernés.

141. Accroître la sensibilisation des institutions concernées, tant internationales que locales, aux principes prévus à l'article 15 et les autres articles de la Convention-cadre.

Collecte de données

142. Différer l'organisation du recensement de la population et des logements jusqu'à ce qu'un niveau maximum de participation de toutes les communautés soit garanti.

143. Prendre des mesures pour veiller à la protection efficace des données personnelles concernant l'appartenance à une communauté.

144. Mettre en place un système permanent de collecte des informations sur les enquêtes et les poursuites concernant les incidents à caractère ethnique.

Voies de recours et maintien de l'ordre

145. Redoubler d'efforts pour améliorer le fonctionnement de la justice et pour instaurer la confiance parmi les communautés minoritaires dans les tribunaux, entre autres, en recrutant davantage de personnes appartenant à des minorités et en traitant les affaires avec plus de rapidité.

146. Garantir le caractère international de l'institution du Médiateur jusqu'à ce que l'on puisse évaluer avec certitude que ladite institution peut fonctionner de manière efficace en tant qu'institution locale, sans porter atteinte à la confiance qu'elle a établie jusqu'à présent au sein des communautés minoritaires.

147. Tenir compte de la perception selon laquelle les auteurs de crimes à motivation ethnique semblent bénéficier d'une impunité en y accordant la plus haute priorité au sein des services de

répression et autres institutions concernées, et prendre des mesures pour encourager le signalement des manifestations quotidiennes d'intolérance.

Processus de retour et craintes relatives à la sécurité

148. Prendre des mesures pratiques déterminées pour éliminer les obstacles au retour en s'attaquant aux questions relatives à la sécurité, mais également en garantissant la récupération et l'accès sans obstacle aux domaines agricoles et autres biens et en mettant en place davantage d'activités génératrices de revenus.

149. Poursuivre les mesures permettant de rendre les programmes d'assistance plus flexibles afin de mieux garantir la liberté de choix du lieu de résidence au Kosovo pour les personnes appartenant à des communautés minoritaires.

150. Mettre en place des mesures d'aide, et attribuer plus clairement les responsabilités institutionnelles, pour garantir une meilleure intégration des personnes appartenant à des communautés minoritaires qui ont été renvoyées de force au Kosovo.

151. Prendre des mesures urgentes pour faire face à la situation sanitaire alarmante que connaissent les Roms dans les camps contaminés par le plomb au nord du Kosovo, en ayant comme préoccupation première le bien-être et la santé des Roms, et prendre des mesures décisives pour faciliter le retour des Roms et pour empêcher une telle crise sanitaire à l'avenir.

Cultures des minorités et médias

152. Redoubler d'efforts pour protéger les sites religieux de tout incident, tout en poursuivant le processus capital de reconstruction des sites endommagés.

153. Prendre davantage de mesures pour soutenir les cultures des minorités, notamment celles qui sont numériquement plus faibles, et garantir la participation des communautés minoritaires aux processus décisionnels.

154. Traiter sans plus tarder des demandes d'autorisation à accorder aux entreprises radio et télévision, en vue d'élargir le champ d'application et la diversité de la radiodiffusion par et pour les communautés minoritaires, et prendre des mesures supplémentaires pour garantir à toutes les communautés un accès égal au service public de radiodiffusion.

Usage des langues

155. Adopter une nouvelle loi sur les langues afin d'apporter des précisions et une sécurité juridique en ce qui concerne l'utilisation des langues, notamment dans les relations avec les autorités administratives, pour les indications topographiques, l'enregistrement des noms personnels et assurer une surveillance étroite du respect des exigences en la matière dans les domaines concernés, y compris dans le domaine judiciaire.

156. Veiller à ce que l'adoption de la nouvelle loi sur les langues soit assortie d'une capacité de mise en œuvre adéquate et que des procédures, notamment des procédures judiciaires, soient mises en place en cas de non-respect des obligations en matière de langues, notamment concernant toute modification illégale de noms de lieux.

157. Veiller à ce que les efforts faits pour mettre fin au sentiment d'insécurité qui empêche les Serbes, les Roms et les personnes appartenant à certaines autres communautés minoritaires, d'utiliser leur langue dans des lieux publics soient suivis de résultats concrets.

Éducation

158. Envisager des moyens de permettre une interaction entre les élèves des communautés serbes et albanaises et élaborer un plan cohérent qui permettrait d'éliminer progressivement les barrières, notamment les barrières linguistiques, entre les élèves de différentes communautés.

159. Tenir compte des préoccupations des minorités et mettre en place des mesures d'incitation qui pourraient réduire la demande de maintien d'un système éducatif parallèle.

160. Examiner en priorité la question de la sécurité des transports scolaires pour les enfants issus de communautés minoritaires.

161. Examiner les besoins existants en matière d'enseignement dans les langues des communautés minoritaires, notamment en précisant le seuil numérique exigé pour l'ouverture d'une classe comportant un enseignement dans une langue minoritaire tout en essayant de tenir également compte des demandes adressées par les communautés numériquement plus faibles et prendre des mesures pour fournir des manuels scolaires adaptés et mettre à disposition des professeurs qualifiés pour dispenser un enseignement en langue maternelle.

162. Veiller à ce que des mesures décisives soient prises pour répondre aux besoins en matière d'éducation des communautés rom, ashkali et égyptienne, notamment en garantissant la viabilité des programmes destinés à aider les élèves de ces communautés à intégrer le système éducatif et à y rester.

163. Prévoir une certaine flexibilité dans la mise en œuvre des réformes de l'enseignement concernant les élèves issus de la communauté gorani qui n'ont pas encore intégré le nouveau système éducatif.

Participation

164. Garantir une participation et une contribution substantielle des personnes appartenant à toutes les communautés autres que serbes et albanaises dans les pourparlers relatifs au futur statut du Kosovo.

165. Réaliser davantage d'efforts pour garantir une plus grande participation des personnes appartenant à des communautés minoritaires aux structures et processus des IPAA.

166. Instaurer un dialogue permanent entre les ministères compétents du gouvernement et la Commission des droits et intérêts des communautés de l'Assemblée du Kosovo.

167. Examiner les différents moyens d'améliorer la représentativité et l'efficacité des comités des communautés dans les municipalités.

168. Redoubler d'efforts pour s'assurer que les personnes issues de toutes les communautés puissent réellement participer à la vie économique et sociale du Kosovo, notamment en

contrôlant l'impact du processus de privatisation et de ses résultats sur les minorités et la participation des communautés minoritaires à ce processus.

Protection contre les changements de population

169. Veiller à ce que le processus de retour, tout en garantissant le choix du lieu de retour au Kosovo, soit organisé de façon à empêcher les manipulations politiques.

170. Garantir que toute proposition de plan de décentralisation permette une large consultation des membres de toutes les communautés minoritaires et respecte dans leur intégralité les principes de l'article 16 de la Convention-cadre.

Contacts transfrontaliers

171. S'employer à résoudre les difficultés liées à la non-reconnaissance des documents de voyage de la MINUK, y compris les difficultés liées à l'acceptation des plaques d'immatriculation délivrées par la MINUK.