



Strasbourg, 30 juillet 2014

Public
ACFC/OP/III(2014)001

COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

Troisième avis sur la Bulgarie adopté le 11 février 2014

RÉSUMÉ

Les autorités bulgares ont pris des mesures utiles pour mieux protéger les droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Elles élaborent actuellement une stratégie culturelle nationale ayant notamment pour objectif de promouvoir la diversité culturelle. La Commission pour la protection contre la discrimination et le Médiateur ont, pour leur part, continué à examiner les réclamations déposées par des personnes appartenant aux minorités nationales, qui, ces dernières années, ont fait plus fréquemment appel à ces instances en cas de non-respect de leurs droits.

Plusieurs programmes, stratégies et plans d'action ont été adoptés au cours des dernières années pour améliorer la situation des Roms. En conséquence, le nombre de roms ayant obtenu de meilleurs résultats scolaires a augmenté et des initiatives telles que le recrutement de médiateurs sanitaires et de médiateurs pour l'emploi ont eu des effets positifs. Cependant, les plans d'action envisagés, y compris la Stratégie nationale de la République de Bulgarie pour l'intégration des Roms (2012-2020), ne sont actuellement pas financés et de nombreux Roms de Bulgarie sont toujours très défavorisés sur le plan socio-économique, en particulier en ce qui concerne l'éducation, l'emploi, la santé et le logement.

S'agissant de la tolérance interethnique, le climat général de la Bulgarie s'est dégradé. Le racisme est devenu de plus en plus courant dans le discours politique et dans les médias et les partis politiques extrémistes prolifèrent. Il y a aussi eu une augmentation inquiétante du nombre d'agressions physiques à l'encontre de réfugiés et de demandeurs d'asile, ainsi que du nombre d'attaques contre des Roms et des lieux de culte utilisés par des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment des mosquées. Les voies de recours juridiques sont, semble-t-il, inefficaces dans la pratique en cas de discours de haine ou de crimes de haine.

Diverses langues minoritaires sont enseignées dans les écoles. Cependant, le nombre d'élèves étudiant leur langue minoritaire est faible et tend globalement à diminuer. De même, aucun progrès n'a été accompli dans l'évaluation des besoins des personnes appartenant aux minorités nationales en ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans la vie publique. Une intervention plus active des autorités dans ces domaines constituerait une avancée importante dans la promotion du climat de tolérance et de compréhension mutuelle qui est au cœur de la Convention-cadre.

Certaines minorités nationales continuent d'être représentées au Parlement et, dans les régions où elles vivent en nombre substantiel, des personnes appartenant aux minorités nationales sont également maires et membres des instances élues locales. Cependant, la minorité rom demeure largement exclue des sphères législative et exécutive. Le Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration n'a pas de pouvoirs bien définis et a peu de légitimité auprès des minorités, ce qui limite la capacité de cet organe consultatif à obtenir des résultats concrets et entrave la participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la prise de décision.

Questions nécessitant une action immédiate

- **prévoir une enveloppe budgétaire spécifique pour mettre en œuvre les stratégies et plans d'action nationaux, régionaux et municipaux en faveur de l'intégration des Roms, et évaluer et examiner régulièrement leur état d'avancement, en consultation étroite avec les représentants des Roms ;**
- **condamner systématiquement les crimes de haine et les discours de haine et redoubler d'efforts pour que toutes les infractions à caractère raciste soient dûment identifiées et qu'elles fassent l'objet d'enquêtes, de poursuites et de sanctions effectives ;**
- **prendre des mesures énergiques pour affirmer et protéger le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'apprendre leur langue minoritaire et procéder à un examen approfondi des demandes en ce sens, en analysant notamment les facteurs qui découragent actuellement les parents et les enfants de demander à étudier leur langue ;**
- **veiller à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent effectivement participer à la prise de décision, notamment en précisant les pouvoirs et en renforçant le rôle du Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration ;**
- **poursuivre et renforcer les efforts visant à remédier aux problèmes socio-économiques rencontrés par les personnes appartenant aux minorités nationales, en particulier les Roms, dans des domaines tels que le logement, l'emploi et les soins de santé.**

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS	5
Procédure de suivi.....	5
Bilan de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des trois premiers cycles de suivi ...	5
Champ d'application personnel de la Convention-cadre	5
Recensement et droit de libre identification.....	6
Cadre législatif et institutionnel.....	6
Tolérance et dialogue interculturel	6
Soutien aux cultures minoritaires et utilisation des langues minoritaires dans la sphère public....	7
Enseignement des langues minoritaires	8
La situation des Roms	8
Participation aux affaires publiques.....	8
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	10
Article 3 de la Convention-cadre	10
Article 4 de la Convention-cadre	13
Article 5 de la Convention-cadre	18
Article 6 de la Convention-cadre	20
Article 7 de la Convention-cadre	24
Article 8 de la Convention-cadre	27
Article 9 de la Convention-cadre	28
Article 10 de la Convention-cadre	30
Article 11 de la Convention-cadre	32
Article 12 de la Convention-cadre	34
Article 14 de la Convention-cadre	36
Article 15 de la Convention-cadre	40
III. CONCLUSIONS	46
Evolutions positives au terme des trois cycles de suivi	46
Sujets de préoccupation au terme des trois cycles de suivi.....	47
Questions nécessitant une action immédiate	49
Autres recommandations.....	49

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

TROISIEME AVIS SUR LA BULGARIE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis sur la Bulgarie conformément à l'article 26, paragraphe 1 de la Convention-cadre et à la Règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans les Commentaires du Gouvernement de Bulgarie sur le deuxième Avis du Comité consultatif, reçus le 3 janvier 2011, et dans le rapport étatique, reçu le 23 novembre 2012 (ci-après le « Rapport étatique »), sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de sa visite à Sofia et à Kardzhali, menée conjointement avec la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), du 11 au 15 novembre 2013.

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

3. Ces deux sections font fréquemment référence aux suites données aux constats formulés dans le cadre du suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans les premier et deuxième Avis du Comité consultatif sur la Bulgarie, adoptés respectivement le 27 mai 2004 et le 18 mars 2010, ainsi que dans les Résolutions correspondantes du Comité des Ministres, adoptées le 5 avril 2006 et le 1^{er} février 2012.

4. Les conclusions de la section III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à la Bulgarie.

5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités bulgares, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent, associant tous les intéressés. Le Comité consultatif souhaite également porter à l'attention des Etats parties que, le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles pour la publication des avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, destinées à accroître la transparence et à mettre rapidement à la disposition de toutes les parties concernées les informations sur les constats et conclusions (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97) 10 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

6. Le Comité consultatif se félicite de la volonté témoignée par les autorités bulgares de poursuivre le dialogue sur la mise en œuvre de la Convention-cadre en Bulgarie, dans le cadre du troisième cycle de suivi de cet instrument. Il salue les efforts considérables déployés par les autorités pour faciliter sa visite, menée conjointement avec l'ECRI en novembre 2013. Il regrette cependant que le rapport étatique ait été remis avec deux ans de retard et qu'il ne soit actuellement pas disponible en bulgare.

7. Le Comité consultatif regrette vivement que son deuxième Avis n'ait été traduit ni en bulgare, ni dans les langues minoritaires, et qu'aucun séminaire de suivi n'ait été organisé pour examiner ses conclusions. Il note avec préoccupation que les représentants des minorités nationales et de la société civile bulgare n'ont, une nouvelle fois, pu prendre connaissance qu'à grand-peine des conclusions du précédent cycle de suivi et de la teneur du troisième rapport étatique. Il est également très préoccupant que peu de recommandations du deuxième cycle de suivi semblent avoir été mises en œuvre. Le Comité consultatif se félicite de l'engagement pris par les hauts fonctionnaires rencontrés pendant la visite de traduire, en temps utile, ce troisième Avis en bulgare.

Bilan de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des trois premiers cycles de suivi

8. Le Comité consultatif est préoccupé par l'approche souvent passive et restrictive de la mise en œuvre de la Convention-cadre adoptée par les autorités qui, au lieu de s'employer activement à promouvoir l'égalité pleine et effective, se contentent le plus souvent de garanties formelles en la matière. Les autorités manquent ainsi l'occasion de promouvoir, grâce à cet instrument, la coexistence pacifique des différents groupes, tout en leur permettant d'exprimer publiquement leurs identités culturelles et linguistiques spécifiques. Une intervention plus active de la part des autorités pour que les besoins et l'identité des personnes appartenant aux minorités nationales soient pris en considération constituerait, de plus, une avancée importante vers la promotion du climat de tolérance et de compréhension mutuelle qui est au cœur de la Convention-cadre. Les autorités doivent également engager un dialogue véritable, ouvert et constructif avec les représentants des personnes qui s'identifient comme macédoniennes et pomaks, et travailler avec elles pour remédier aux problèmes non résolus.

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

9. Les autorités bulgares maintiennent qu'elles ne reconnaîtront pas l'existence des minorités macédonienne et pomak en tant que telles, bien que ces groupes aient exprimé à plusieurs reprises le souhait de bénéficier de la protection de la Convention-cadre. Elles n'ont organisé avec ces groupes aucune consultation ou discussion sur la protection offerte par la Convention-cadre, ce qui est regrettable, cette dernière ayant été conçue comme un instrument pragmatique et flexible pouvant être mis en œuvre dans diverses situations. De plus, son application à un groupe de personnes n'exige pas nécessairement la reconnaissance formelle de ce groupe en tant que minorité nationale, une définition de cette notion ou l'existence d'un statut juridique spécifique pour celui-ci.

Recensement et droit de libre identification

10. Des questions facultatives concernant l'appartenance ethnique, la langue maternelle et la confession/les convictions religieuses ont été incluses dans le questionnaire du recensement 2011, à la suite des consultations tenues avec le Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration (ci-après le « Conseil national ») et les groupes minoritaires représentés en son sein concernant la définition des différentes notions. Cependant, seulement trois groupes ethniques prédéfinis (Bulgares, Turcs et Roms) ont été mentionnés dans le questionnaire de recensement final et les personnes qui souhaitaient déclarer une identité macédonienne ou pomak se seraient vues dissuadées, voire empêchées de le faire. En conséquence, de nombreuses organisations macédoniennes ont considéré que les résultats du recensement concernant les Macédoniens devaient être rejetés par principe. Le nombre de personnes s'étant déclarées comme Pomaks n'a pas été publié avec les résultats généraux du recensement, et le nombre de celles qui ont indiqué appartenir à la minorité ethnique rom est très inférieur aux estimations officielles. Il y a également eu une nette augmentation, encore inexplicée, du nombre de personnes ayant préféré ne pas révéler leur appartenance ethnique. En ce qui concerne la liberté de réunion et d'association, les difficultés rencontrées par les personnes qui se considèrent comme macédoniennes créent, à long terme, un climat d'intimidation et de harcèlement qui va à l'encontre des dispositions de la Convention-cadre et dans lequel il n'est pas surprenant que le nombre de personnes souhaitant s'identifier comme telles ait chuté.

Cadre législatif et institutionnel

11. Il n'existe pas de législation complète régissant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales en Bulgarie. La Commission pour la protection contre la discrimination a cependant continué à examiner les réclamations individuelles pour discrimination raciste et ethnique en vertu de la loi anti-discrimination et a étendu son réseau de représentants régionaux. L'approbation d'une augmentation du budget annuel de la Commission pour 2014 mérite d'être saluée. Toutefois, les problèmes rencontrés par les personnes appartenant aux minorités nationales ne semblent pas figurer parmi les priorités de la Commission, qui ne se montre pas très sensible à la nécessité de prendre des mesures adéquates pour promouvoir leur égalité pleine et effective. Le Médiateur, en tant qu'institution indépendante chargée d'examiner les réclamations pour non-respect des libertés et des droits individuels par les pouvoirs publics, a également été saisi d'un nombre croissant de réclamations au cours des dernières années, dont plusieurs émanaient, depuis 2010, de personnes appartenant aux minorités nationales, notamment de Roms.

12. Bien qu'il existe diverses dispositions touchant à la protection des droits culturels des personnes appartenant aux minorités nationales, l'absence de politique gouvernementale clairement définie et aisément accessible dans ce domaine peut entraver, dans la pratique, l'exercice de ces droits. Cependant, fait encourageant, les autorités élaborent actuellement une stratégie culturelle nationale comptant la promotion de la diversité culturelle parmi ses objectifs opérationnels, et ont invité l'ensemble des organisations non gouvernementales intéressées à participer au processus.

Tolérance et dialogue interculturel

13. S'il existe en Bulgarie, selon de nombreux interlocuteurs, une longue tradition de tolérance interethnique, le climat général semble s'être dégradé. Le racisme, notamment les

propos anti-Roms et anti-immigrés, devient de plus en plus courant dans le discours politique et dans les médias et les partis politiques extrémistes prolifèrent, certains entretenant des relations étroites avec des chaînes de télévision privées. Certains partis d'extrême droite instrumentalisent les sentiments anti-immigrés et anti-Roms présents dans la population, et les partis classiques n'ont pas réussi à contrer efficacement leurs messages. Certaines politiques gouvernementales – notamment la proposition de construire une barrière le long d'une partie de la frontière avec la Turquie pour répondre à un afflux soudain de demandeurs d'asile – ont, en effet, tendu à conforter plutôt qu'à atténuer leurs messages. De plus, les voies de recours juridiques en cas de discours de haine ne semblent pas être très efficaces dans la pratique.

14. Depuis le précédent Avis du Comité consultatif, il y a eu une augmentation inquiétante du nombre d'agressions physiques à l'encontre de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes perçues comme appartenant à l'un de ces groupes, ainsi que de nombreuses attaques contre des lieux de culte utilisés par les personnes appartenant aux minorités nationales, notamment des mosquées. Une vague de manifestations et d'attaques anti-Roms a déferlé avec une intensité particulière sur de nombreux villages et villes bulgares en septembre 2011, créant un climat d'intolérance et répandant la peur au sein de la communauté rom. Depuis, les Roms ont été la cible de nombreuses agressions physiques. Si, depuis 2011, les motivations racistes et xénophobes sont reconnues par le Code pénal comme des circonstances aggravantes en cas de meurtre et de coups et blessures, la motivation raciste n'est pas considérée comme telle d'une manière générale. Selon certaines sources, les motivations racistes seraient rarement prises en compte et lorsque des poursuites sont engagées pour des infractions qui justifieraient le recours aux dispositions pénales interdisant expressément les actes racistes, ces dernières sont rarement invoquées.

Soutien aux cultures minoritaires et utilisation des langues minoritaires dans la sphère public

15. Le soutien apporté par l'Etat aux cultures minoritaires semble susciter certaines tensions et aucun progrès n'a été accompli dans le domaine de la radiodiffusion dans les langues minoritaires. Une offre accrue de programmes audiovisuels en turc et dans d'autres langues minoritaires, produits dans le pays et portant sur des questions relatives à la vie en Bulgarie, est pourtant nécessaire pour répondre aux besoins des personnes appartenant aux minorités nationales. La présence des minorités dans les médias semble également être limitée, et les informations diffusées par les médias au sujet des minorités seraient souvent négatives.

16. Les autorités n'ont apparemment pas cherché à évaluer les besoins des personnes appartenant aux minorités nationales en ce qui concerne l'emploi des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives ou l'utilisation des langues minoritaires sur les indications topographiques. Elles n'ont pas non plus cherché à légiférer afin de permettre l'emploi des langues minoritaires dans ces domaines sur la base d'une réglementation claire et transparente et conformément à la Convention-cadre. Les représentants des minorités ont également fait savoir qu'il était toujours difficile de faire reconnaître officiellement les noms non slaves et que les personnes qui choisissaient d'utiliser de tels noms subissaient des conséquences négatives.

Enseignement des langues minoritaires

17. Le nombre d'élèves étudiant leur langue minoritaire est très faible par rapport aux données obtenues dans le cadre du recensement et plus particulièrement, le nombre d'élèves étudiant le turc a fortement chuté au cours des vingt dernières années. Aucun élève n'étudie actuellement le romani en tant que langue maternelle. L'enseignement des langues minoritaires n'est pas inclus dans le programme scolaire général obligatoire ; il n'est proposé qu'en tant que matière facultative et la seule option offerte est l'enseignement *des* langues minoritaires. La loi ne prévoit aucune possibilité d'enseignement bilingue ni d'enseignement d'autres matières dans une langue minoritaire. Les établissements scolaires manquent de manuels actualisés pour enseigner le turc et le romani et, depuis 2010, aucune université n'a proposé de formation pour les enseignants du primaire qui utiliseront le romani. Le Comité consultatif n'a été informé d'aucune mesure prise par les autorités pour évaluer la demande en la matière depuis son dernier Avis et considère que l'approche passive adoptée par ces dernières dans le domaine de l'instruction dans les langues minoritaires n'est pas suffisante.

La situation des Roms

18. Plusieurs programmes, stratégies et plans d'action ont été adoptés au cours des dernières années pour améliorer la situation des Roms, la plus récente étant la Stratégie nationale de la République de Bulgarie pour l'intégration des Roms (2012-2020). Dans le cadre de cette stratégie, un travail a été entrepris avec les régions et les communes en vue d'élaborer des stratégies spécifiques à chaque région de Bulgarie et des plans d'action pour chaque commune. Cependant, ces plans d'action ne bénéficient actuellement d'aucun financement. De plus, la façon dont les bénéficiaires de ces stratégies sont désignés soulève des problèmes du point de vue de la Convention-cadre et demande à être clarifiée.

19. Le nombre de Roms ayant obtenu de meilleurs résultats scolaires, et ayant notamment achevé leurs études universitaires, a augmenté au cours des dernières années et des projets de déségrégation scolaire ont été menés avec succès. Des initiatives telles que le recrutement de médiateurs sanitaires et de médiateurs pour l'emploi ont eu des effets positifs. Néanmoins, de nombreux Roms de Bulgarie sont toujours très défavorisés sur le plan socio-économique. Beaucoup continuent de vivre dans de mauvaises conditions de logement, souvent dans des lieux où les infrastructures sont insuffisantes, et sous la menace d'être expulsés. L'état de santé général des Roms est largement inférieur à celui du reste de la population et des différences importantes persistent dans le niveau d'activité économique des Roms par rapport aux personnes d'origine bulgare. La proportion d'élèves roms qui n'achèvent pas leurs études secondaires ou qui n'ont aucun niveau d'instruction est également largement supérieure à celle enregistrée pour la population bulgare.

Participation aux affaires publiques

20. Les personnes appartenant aux minorités nationales continuent d'être représentées au Parlement, y compris depuis les dernières élections législatives de 2013, et, dans les régions où elles vivent en nombre substantiel, elles sont également maires et membres des instances élues locales. Cependant, la minorité rom demeure largement exclue des sphères législative et exécutive. Les restrictions constitutionnelles et juridiques interdisant la formation de partis politiques sur des critères ethniques, raciaux ou religieux soulèvent par ailleurs de sérieux problèmes de compatibilité avec l'article 7 de la Convention-cadre. L'application restrictive

des procédures d'enregistrement des associations et des partis politiques et des règles régissant le droit de réunion pacifique sont aussi un sujet de préoccupation.

21. Le Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration est le principal mécanisme permettant la participation des minorités par la consultation et la coordination. Des ONG représentant les intérêts de nombreuses minorités siègent au sein de cette instance et les autorités ont indiqué qu'elles étaient disposées à ce que d'autres ONG y soient représentées. Cependant, le fait que le Conseil national travaille exclusivement avec les minorités ethniques signifie que les autorités ne souhaitent apparemment pas associer des ONG macédoniennes ou pomaks à ses activités, malgré le potentiel de cette instance pour promouvoir l'intégration. De plus, l'absence de pouvoirs bien définis, notamment de pouvoirs de prise de décision, ainsi que son budget réduit, limitent la capacité du Conseil national à obtenir des résultats concrets. Ces faiblesses ont incité plusieurs ONG roms à quitter cette structure début 2013.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

22. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif exhortait les autorités à engager un dialogue avec les personnes appartenant aux groupes souhaitant bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre et à maintenir une approche inclusive de son champ d'application personnel, en consultation avec les personnes concernées et dans le respect des dispositions de la Convention-cadre.

Situation actuelle

23. Le Comité consultatif note que conformément à l'article 54 de la Constitution bulgare, « Chacun a le droit de jouir des valeurs culturelles nationales et universelles et de développer sa propre culture conformément à son appartenance ethnique, ce qui lui est reconnu et garanti par la loi ». Pour qu'une personne puisse être reconnue comme appartenant à une minorité nationale en Bulgarie, aussi bien des critères objectifs (l'existence de traits distinctifs identifiables) que des critères subjectifs (libre identification à une minorité nationale) doivent être remplis.

24. Le Comité consultatif note que les autorités bulgares ne souhaitent toujours pas reconnaître l'existence des minorités pomak et macédonienne en tant que telles, considérant qu'aucun critère objectif ne permet de distinguer les personnes appartenant à ces communautés du reste de la population. Les autorités ont cependant indiqué que d'autres groupes que ceux qui sont actuellement représentés au Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration (voir ci-après, commentaires relatifs à l'article 15) – comme les Russes ou les Chinois – pourraient être admis à participer aux travaux de cette instance, à condition de satisfaire aux critères objectifs et subjectifs pertinents.

25. Le Comité consultatif a tenu un échange de vues avec les représentants de la communauté macédonienne, lesquels estiment que les autorités cherchent activement à les décourager de s'identifier en tant que Macédoniens ; la reconnaissance de leur identité ethnique leur apparaît pourtant cruciale, et ils ont exprimé le souhait de bénéficier de la protection de la Convention-cadre.

26. Le Comité consultatif s'est également entretenu avec des représentants de la communauté pomak, selon lesquels l'étiquette de « musulmans bulgares » ou de « musulmans bulgarophones », que les autorités leur attribuent généralement, ne reflète pas véritablement leur identité pomak. Ils ont donc réaffirmé leur identité de Pomaks en tant que minorité ethnique distincte possédant ses propres traditions et patrimoine culturels et exprimé le souhait de bénéficier de la protection de la Convention-cadre.

27. Le Comité consultatif reconnaît une nouvelle fois que les Etats parties disposent d'une marge d'appréciation dans la détermination du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Néanmoins, il estime qu'il est de son devoir d'examiner quelle est l'interprétation du champ d'application personnel utilisée par les autorités pour mettre en

œuvre la Convention-cadre, afin de s'assurer qu'aucune distinction arbitraire ou injustifiée ne soit établie dans la pratique.

28. Le Comité consultatif rappelle à cet égard que le droit de libre identification est un élément essentiel de l'article 3 de la Convention-cadre. S'agissant de l'application de critères objectifs pour la reconnaissance de groupes en tant que bénéficiaires de la protection de la Convention-cadre, le Comité consultatif souligne que ces critères ne doivent pas être définis ou interprétés de manière à limiter arbitrairement la possibilité d'une telle reconnaissance, et que l'avis des personnes appartenant au groupe concerné doit être pris en considération par les autorités dans leur analyse du respect des critères objectifs. Le Comité consultatif rappelle que la Convention-cadre a été conçue comme un instrument pragmatique, susceptible d'être mis en œuvre dans des situations diverses et évolutives, et que son application à un groupe de personnes n'exige pas nécessairement que celui-ci soit formellement reconnu en tant que minorité nationale, que cette notion soit définie ou qu'il ait un statut juridique spécifique.

29. Le Comité consultatif s'inquiète une fois encore de ce que les autorités n'aient pas organisé de consultations ou de discussions sur la protection offerte par la Convention-cadre avec les groupes potentiellement concernés et ayant exprimé à plusieurs reprises le souhait d'être inclus dans son champ d'application. Il regrette vivement que les nombreuses demandes directement adressées par les Pomaks aux autorités afin de les rencontrer pour examiner, notamment, la possibilité d'une application de la Convention-cadre à leur groupe, dont une demande adressée au Vice-Premier ministre et Président du Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration, soient restées lettre morte.

Recommandation

30. Le Comité consultatif exhorte vivement les autorités à engager un dialogue direct et constructif avec les personnes appartenant aux groupes qui souhaitent bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre, notamment avec celles qui s'identifient comme Macédoniennes ou Pomaks. Il recommande aux autorités de maintenir une approche inclusive du champ d'application personnel de la Convention-cadre, en consultation avec les personnes concernées et conformément aux dispositions de cet instrument, notamment son article 3.1.

Recensement

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

31. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités, dans le cadre des préparatifs du recensement 2011, de consulter les représentants des minorités sur les questions liées à leur appartenance à une minorité nationale et à leur langue maternelle, de recruter des personnes appartenant à des minorités et parlant des langues minoritaires parmi les agents chargés du recensement et de lancer, longtemps avant le recensement, des actions de sensibilisation auprès des personnes appartenant aux minorités nationales, en coopération avec les représentants des minorités.

Situation actuelle

32. Un recensement de la population et des logements, qui comprenait des questions facultatives sur l'appartenance ethnique, la langue maternelle et la confession/les convictions religieuses a été mené en 2011. Le Comité consultatif note avec intérêt que pendant les préparatifs du recensement, des consultations ont été tenues avec le Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration et les groupes minoritaires représentés en son sein concernant la définition des notions sur lesquelles étaient fondées ces questions. Il

constate également avec satisfaction que les agents recenseurs avaient clairement reçu l'instruction de laisser les répondants déclarer eux-mêmes leur appartenance ethnique, leur langue maternelle et leurs convictions religieuses et, s'ils choisissaient un autre groupe que ceux qui avaient été prédéfinis, de noter précisément la réponse donnée.

33. Cependant, le Comité consultatif note qu'en ce qui concerne l'appartenance ethnique, seulement trois groupes prédéfinis (Bulgares, Turcs et Roms) ont été retenus dans le questionnaire de recensement final. De plus, il juge extrêmement regrettable que la proposition initiale de l'Institut national des statistiques, visant à inclure dans la liste des appartenances ethniques supplémentaires, notamment macédonienne et pomak, ait été violemment critiquée dans les cercles politiques influents et les médias, et que plusieurs fonctionnaires de l'Institut aient été licenciés à l'issue du recensement pilote.

34. Le Comité consultatif note que selon les résultats du recensement, plus de 98 % des personnes ayant répondu à la question de l'appartenance ethnique ont déclaré appartenir à l'un des trois groupes prédéfinis¹ et qu'il était possible pour les répondants de déclarer toutes les appartenances souhaitées sous la catégorie « autre ». Cependant, il s'inquiète vivement de ce que, d'après les Macédoniens et les Pomaks, des personnes appartenant à ces groupes se soient vues dissuadées, voire empêchées de déclarer ces appartenances. Le Comité consultatif a recueilli de nombreux témoignages de représentants de ces groupes, selon lesquels les agents recenseurs auraient, de leur propre initiative, répondu « Bulgare » à la question de l'appartenance ethnique, sauté les questions touchant à l'appartenance ethnique dans les régions où vivent les Macédoniens et les Pomaks, rempli les formulaires de recensement au crayon ou cherché à convaincre les répondants, parfois par des menaces, que l'identité qu'ils souhaitaient déclarer n'existait pas. Dans ce contexte, le Comité consultatif note également que – même s'ils ont été réintégrés dans leurs fonctions par la suite – le licenciement, très médiatisé, des fonctionnaires de l'Institut national des statistiques a notamment été interprété par des représentants des Macédoniens et des Pomaks comme une tentative d'intimidation des personnes qui pourraient souhaiter une plus grande reconnaissance de ces identités. Tous ces éléments ont amené de nombreuses organisations macédoniennes à conclure que les chiffres obtenus dans le cadre du recensement concernant le nombre de Macédoniens seraient forcément largement inférieurs à leur nombre réel et devaient être rejetés par principe. Le nombre de personnes ayant déclaré appartenir à la minorité pomak n'a, de plus, pas été publié avec les résultats généraux du recensement et ne semblent pas avoir été communiqué aux groupes concernés². Malheureusement, cette situation entraîne une invisibilité des identités concernées.

35. Le Comité consultatif considère que le non-respect du droit de libre identification dans le cadre d'un recensement, non seulement constitue en soi une irrégularité grave³, mais peut aussi avoir des conséquences très importantes sur la protection de certains droits des

¹ Sur les 7 364 570 personnes recensées, 91 % ont répondu à la question facultative de l'appartenance ethnique. 5 664 624 personnes se sont déclarées bulgares, 588 318 turques et 325 343 roms. Les chiffres (légèrement inférieurs) donnés dans le rapport étatique pour chacune de ces appartenances correspond au nombre de personnes ayant répondu *à la fois* à la question de l'appartenance ethnique et à la question de la langue maternelle. Voir Institut national des statistiques, Recensement de la population 2011 – principaux résultats, pages 23 et 26, à l'adresse http://www.nsi.bg/census2011/PDOCS2/Census2011final_en.pdf (dernière consultation le 1^{er} janvier 2014).

² Selon les informations transmises par les autorités à la suite de la visite, à la question posée lors du recensement concernant l'appartenance ethnique, 6 910 personnes ont déclaré appartenir à la minorité pomak et 67 350 personnes ont déclaré appartenir au groupe ethnique bulgare et être de confession musulmane.

³ Voir le Commentaire thématique n° 3, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev, partie II.1.1.

minorités, dans la mesure où la jouissance de ces droits est liée au nombre de personnes concernées. Par conséquent, il juge vital que les autorités bulgares engagent un dialogue ouvert et constructif avec les représentants des minorités macédoniennes et Pomaks afin de déterminer précisément dans quelle mesure de telles irrégularités ont été commises dans la pratique pendant le recensement de 2011. Il insiste également sur le fait qu'en nouant un dialogue authentique, en cherchant à identifier les problèmes avec les Macédoniens et les Pomaks et en trouvant des moyens d'y remédier, les autorités donneraient à ces groupes l'assurance que la politique de l'Etat à leur égard n'est pas fondée sur des distinctions injustifiées et arbitraires et que l'Etat est disposé à les protéger sur un pied d'égalité avec les autres groupes minoritaires.

36. Enfin, le Comité consultatif note que le nombre de personnes ayant déclaré une appartenance ethnique rom est très inférieur aux estimations non officielles et a, en outre, diminué de plus de 45 000 personnes entre les recensements de 2001 et de 2011⁴. Selon les représentants des Roms, ces chiffres vont à l'encontre des évaluations des spécialistes, et s'expliquent par la crainte des Roms d'être victimes de discrimination et de harcèlement en raison de leur origine ethnique (voir ci-après les commentaires relatifs aux articles 4 et 6). Le Comité consultatif constate également que près de 10 % des personnes ont choisi de ne pas répondre à la question facultative concernant l'appartenance ethnique lors du recensement de 2011 – contre moins de 1 % lors du recensement précédent, alors que la question était aussi facultative. Il estime que les raisons expliquant cette forte augmentation devraient être examinées de manière approfondie, notamment dans la mesure où elles pourraient permettre de mieux comprendre le climat général de tolérance et la situation des personnes appartenant aux minorités nationales en Bulgarie.

Recommandations

37. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'analyser de manière approfondie les raisons expliquant l'augmentation du nombre de personnes ayant choisi de ne déclarer aucune appartenance ethnique lors du recensement de la population de 2011.

38. Une fois encore, il exhorte vivement les autorités à engager un dialogue ouvert et constructif avec les représentants des communautés macédonienne et pomak, afin d'identifier les irrégularités qui auraient été commises lors du recensement de 2011. Par ailleurs, les autorités devraient réexaminer les pratiques de recensement, de façon à garantir le droit de libre identification, à éliminer toute distinction injustifiée et arbitraire à cet égard et à faire en sorte que ce choix n'entraîne aucune conséquence négative.

Article 4 de la Convention-cadre

Protection juridique et institutionnelle contre la discrimination

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

39. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait d'allouer des ressources suffisantes à la Commission pour la protection contre la discrimination afin qu'elle puisse remplir ses fonctions de manière effective et indépendante et renforcer son suivi des allégations de discrimination. Il recommandait également aux autorités de mener des

⁴ Lors du recensement de 2001, 370 908 personnes (4,7 % de la population totale, qui s'élevait alors à 7 932 984 habitants) ont déclaré appartenir à la minorité rom. Lors du recensement de 2011, le chiffre de 325 343 Roms correspondait à 4,9 % de ceux qui avaient répondu à la question de l'appartenance ethnique, mais à seulement 4,4 % de la population totale recensée.

enquêtes sur ces actes, de dûment sanctionner leurs auteurs et de lutter énergiquement contre toutes les pratiques discriminatoires affectant les minorités, notamment par des campagnes de sensibilisation de la population et des programmes de formation.

Situation actuelle

40. Le Comité consultatif note avec intérêt que la Commission pour la protection contre la discrimination, qui a entamé son deuxième mandat en 2012 suite à un retard considérable dans la désignation de ses membres, a continué d'examiner les réclamations individuelles pour discrimination raciale et ethnique et a mené des activités de sensibilisation sur la discrimination au niveau national et local. Elle a également élargi son réseau de représentants régionaux, qui opèrent désormais dans une vingtaine de chefs-lieux de région sur les 28 que compte la Bulgarie. Le nombre de réclamations soumises chaque année à la Commission a augmenté, pour atteindre plus de 800 réclamations par an⁵, la proportion de réclamations concernant des allégations de discrimination fondée sur des motifs raciaux ou ethniques ayant varié entre 2,5 % en 2009 et 12 % en 2012⁶. Cependant, le Comité consultatif constate que les problèmes rencontrés par les personnes appartenant aux minorités nationales ne semblent pas constituer une priorité pour la Commission. Il note avec regret que, lors de leurs discussions, cette dernière ne s'est pas montrée très sensible aux vulnérabilités particulières des personnes appartenant aux minorités nationales ou à la nécessité de prendre des mesures adéquates – allant au-delà de simples garanties formelles – pour assurer leur égalité pleine et effective, conformément à l'article 4.2 de la Convention-cadre et à l'article 7(1)(14) de la loi anti-discrimination.

41. Les neuf membres de la Commission sont désignés par le Parlement (cinq membres) et le Président (quatre membres). S'il se félicite de la continuité assurée grâce à la nouvelle nomination en 2012 de ses anciens Président et Vice-Président, le Comité consultatif note que l'absence de procédure suffisamment claire, transparente et participative pour la sélection des membres de la Commission, susceptible de garantir son indépendance et de donner confiance à la population, est une source de préoccupation⁷. Par ailleurs, le rapport annuel 2012 de la Commission n'a toujours pas été examiné par le Parlement, notamment en raison de la dissolution de ce dernier et des élections anticipées de mai 2013. Au moment de l'adoption du présent Avis (février 2014), l'examen du rapport était toujours en attente devant le Parlement et il n'avait malheureusement pas été publié.

42. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que ces dernières années, il soit devenu plus difficile pour la Commission de remplir efficacement sa mission, en raison de la réduction de son budget dans le cadre des mesures générales d'austérité, conjuguée à l'obligation nouvelle et coûteuse qui lui est imposée de promouvoir les normes antidiscriminatoires auprès des médias⁸. Si le Comité consultatif reconnaît qu'en temps de crise économique, une pression est parfois exercée sur les gouvernements pour qu'ils réduisent les dépenses de manière

⁵ 714 réclamations en 2008, 1039 en 2009, 838 en 2010, 848 en 2011 et 619 entre le 1^{er} janvier et le 8 octobre 2012 (au moment de la rédaction du présent Avis, les chiffres totaux pour 2012 n'étaient pas encore disponibles).

⁶ 26 réclamations pour discrimination raciale ou ethnique en 2009, 33 en 2010, 47 en 2011, 74 (jusqu'au 8 octobre) en 2012.

⁷ Cette préoccupation comptait parmi les motifs cités par le Sous-Comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme dans sa recommandation d'attribuer le niveau B à la commission. Voir rapport du Sous-Comité d'accréditation du CIC (*ICC Sub-Committee on Accreditation Report*) – Oct 2011, point 2.3, pages 8-9.

⁸ Article 47(12) de la loi relative à la protection contre la discrimination telle que modifiée entrée en vigueur le 1^{er} août 2012.

globale, c'est aussi dans ces moments, selon lui, que les organes de protection des droits de l'homme ont un rôle particulièrement important à jouer pour protéger les droits des personnes les plus menacées d'exclusion sociale, dont beaucoup peuvent appartenir à des minorités nationales. Dans ce contexte, il se félicite de l'information reçue pendant sa visite selon laquelle lors de sa première lecture du budget 2014, le 14 novembre 2013, le Parlement a décidé d'augmenter le budget annuel de la Commission et de le porter de 1,8 millions BGN (environ 900 000 EUR) à 2 millions BGN (1 million EUR).

43. Le Comité consultatif fait observer que pour garantir une application effective de la législation antidiscrimination en Bulgarie, il est essentiel qu'à tout moment, la qualité des décisions prises par la Commission soit la plus élevée possible, a fortiori lorsque sa composition vient de changer, et que lorsque ses décisions sont examinées par les tribunaux, les jugements rendus par ces derniers soient aussi de très haute qualité. Par conséquent, il est particulièrement important que les autorités continuent d'organiser des formations sur la législation antidiscrimination à l'intention des juges, procureurs, enquêteurs et autres professionnels du droit, et qu'elles renforcent leurs efforts dans ce domaine⁹.

44. Le Médiateur, en tant qu'institution indépendante chargée d'examiner les réclamations pour non-respect des libertés et des droits individuels par les pouvoirs publics, a également été saisi d'un nombre croissant de réclamations au cours des dernières années, et s'attendait à en recevoir plus de 6 500 en 2013. Dans ce contexte, depuis 2010, le Médiateur a examiné de nombreuses réclamations émanant de personnes appartenant aux minorités nationales, notamment de Roms, concernant par exemple la délivrance de papiers d'identité, l'accès à une éducation satisfaisante, l'accès à un logement décent et les discours de haine dans les médias. Le Comité consultatif note qu'en 2012, le Médiateur a été désigné pour jouer le rôle de mécanisme national de prévention conformément au Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture. Cependant, malgré l'élargissement de ses compétences, le budget du Médiateur, comme celui de la Commission pour la protection contre la discrimination, a diminué en 2013. Certains acteurs ont également exprimé des préoccupations quant à l'absence de procédure suffisamment claire, transparente et participative pour la sélection du Médiateur¹⁰.

Recommandations

45. Le Comité consultatif demande aux autorités de renforcer les procédures de recrutement des membres de la Commission pour la protection contre la discrimination et du Médiateur afin, notamment, d'accroître leur transparence à toutes les étapes, et d'élargir le cercle des candidats potentiels. Il encourage la Commission pour la protection contre la discrimination et le Médiateur à prendre véritablement en considération les préoccupations et les droits des personnes appartenant aux minorités nationales et demande aux autorités de veiller à ce que ces institutions disposent, à cette fin, de ressources suffisantes.

46. Il recommande également aux autorités de renforcer l'offre de formation initiale et continue sur la législation antidiscrimination destinée aux juges, procureurs, enquêteurs et autres professionnels du droit, notamment ceux qui travaillent pour la Commission pour la protection contre la discrimination, afin que cette législation soit appliquée correctement et de manière cohérente sur l'ensemble du territoire bulgare. Cette formation devrait aussi porter

⁹ Pour des informations sur les mesures prises à ce jour, voir rapport étatique, ACFC/SR/III(2012)004, pages 31-32, voir aussi Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Bulgarie, adoptées le 7 décembre 2011, CRI(2012)7, page 5.

¹⁰ ICC Sub-Committee on Accreditation Report, Oct 2011, point 2.2, pages 7-8.

sur les mesures de promotion de l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales.

Promotion de l'égalité pleine et effective des Roms

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

47. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif exhortait les autorités à redoubler d'efforts pour élaborer et mettre en œuvre des politiques visant à remédier aux problèmes rencontrés par les Roms dans l'accès aux droits sociaux et à allouer des ressources suffisantes à cette fin.

Situation actuelle

48. En 2010, le Gouvernement bulgare a adopté le Programme-cadre pour l'intégration des Roms dans la société bulgare 2010-2020 et la Stratégie pour l'intégration scolaire des enfants et des élèves appartenant à des minorités ethniques. Dans le cadre de l'initiative lancée par l'Union européenne en 2011 pour renforcer les stratégies nationales d'intégration des Roms, la Stratégie nationale de la République de Bulgarie pour l'intégration des Roms (2012-2020) a été élaborée, sur la base du Programme-cadre de 2010, par un groupe de travail interinstitutionnel composé d'experts des organisations de la société civile et des organismes publics concernés. Un bilan de la mise en œuvre des plans d'actions établis précédemment, notamment dans le cadre de la Décennie pour l'intégration des Roms (2005-2015), a également été dressé, afin d'en utiliser les résultats pour améliorer l'efficacité des activités mises en œuvre¹¹.

49. Les autorités ont fait savoir qu'en 2012, le Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration a commencé à travailler avec les régions et les communes en vue d'élaborer des stratégies spécifiques à chaque région et des plans d'action pour chaque commune de Bulgarie. Le Comité consultatif note avec intérêt qu'à la mi-novembre 2013, des stratégies régionales avaient été élaborées pour 27 sur les 28 régions et des plans d'action pour 220 sur les 264 communes de Bulgarie. Cependant, il s'inquiète vivement de ce que, selon les autorités, ces plans d'actions ne soient actuellement pas financés : le Conseil national a un rôle de coordination et de consultation, et il appartient à chaque ministère d'allouer le budget nécessaire pour obtenir les résultats visés dans son domaine de compétence. Le Comité consultatif fait observer qu'à l'évidence, des financements sont nécessaires pour améliorer l'accès des Roms au logement, à la santé et aux autres droits sociaux et promouvoir leur égalité pleine et effective. Il existe par ailleurs un réel risque de désenchantement et de désengagement, aussi bien des pouvoirs publics que des Roms, si les efforts déployés pour mettre au point des stratégies et des plans d'action sur mesure au niveau national, régional et municipal ne conduisent à aucune amélioration dans la pratique.

50. Il convient également de prêter attention aux doutes exprimés par de nombreux représentants des Roms concernant la désignation des destinataires des stratégies et plans d'action susmentionnés. En effet, le document de présentation de la stratégie commence par les précisions suivantes : « le mot Rom est utilisé dans le présent document en tant que terme générique, recouvrant à la fois les citoyens bulgares se trouvant dans une situation socio-économique vulnérable et se définissant eux-mêmes comme Roms, et les citoyens se trouvant

¹¹ Pour plus de précisions, voir rapport étatique, pages 32-34. Voir aussi la Stratégie telle qu'elle a été présentée à la Commission européenne, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_bulgaria_strategy_en.pdf et le plan d'action qui l'accompagne http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_bg_strategy_annex2_en.pdf.

dans une situation similaire et désignés par la majorité comme Roms, quelle que soit la façon dont ils se définissent eux-mêmes »¹². Comme l'ont fait observer les représentants des Roms, cette approche est problématique pour deux raisons : la première partie de la définition suppose qu'il n'y a pas de Roms qui ne soient pas dans une situation socio-économique vulnérable, et la deuxième partie de la définition va clairement à l'encontre du principe de libre identification. Le Comité consultatif admet que l'intention de la deuxième partie était de faire en sorte que les Roms qui (pour quelque motif que ce soit) choisissent de ne pas se définir comme tels puissent tout de même bénéficier des mesures prises¹³. Cependant, la formulation choisie pour exprimer cette idée – laissant à la majorité le soin de définir l'appartenance ethnique d'individus, indépendamment de leur souhait – soulève un problème manifeste du point de vue de la Convention-cadre. S'agissant de la première partie de la définition, le Comité consultatif partage l'avis selon lequel, en supposant qu'une personne qui n'est pas pauvre ne peut être rom, elle envoie un message extrêmement dangereux aux autres membres de la société bulgare, qui pourrait, de surcroît, être instrumentalisé de manière pernicieuse dans les débats politiques (voir ci-après les commentaires relatifs à l'article 6 concernant le discours sur les Roms et relatifs à l'article 15 concernant la situation socio-économique des Roms). Le Comité consultatif est convaincu qu'aucun de ces résultats n'était recherché par les auteurs de la Stratégie. Cependant, il considère que l'impact négatif du message transmis nécessite une révision de cette partie du document, ou à tout le moins une clarification officielle du sens que l'on a voulu lui donner.

Recommandations

51. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités d'évaluer et d'examiner régulièrement la mise en œuvre des différents plans d'action et stratégies pour l'intégration des Roms, en consultation étroite avec les représentants de cette communauté, afin d'apprécier leur impact sur la promotion de l'égalité pleine et effective des Roms et de les renforcer le cas échéant. Il exhorte également les autorités, à tous les niveaux, à prendre rapidement des mesures budgétaires spécifiques pour la mise en œuvre des stratégies et des plans d'action nationaux, régionaux et municipaux pour l'intégration des Roms.

52. Le Comité consultatif demande également aux autorités de revoir la définition des bénéficiaires de la Stratégie nationale de la République de Bulgarie pour l'intégration des Roms (2012-2020), ainsi que de tous les autres plans d'action et stratégies qui l'ont reprise, afin de préciser clairement que les mesures prévues visent explicitement les Roms, mais sont également accessibles à d'autres personnes qui en ont besoin, même si elles ne se désignent pas expressément comme telles.

Collecte de données sur l'égalité ventilées par origine ethnique

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

53. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités de rechercher des méthodes supplémentaires permettant d'obtenir et de publier des données fiables ventilées par appartenance ethnique, par sexe et par lieu géographique.

Situation actuelle

¹² Stratégie nationale de la République de Bulgarie pour l'intégration des Roms (2012-2020), p. 1.

¹³ Dans le même temps, le Comité consultatif note que la supposition selon laquelle certains Roms pourraient hésiter à déclarer leur origine ethnique semble confirmer le caractère excessivement faible des résultats obtenus dans le cadre du recensement concernant le nombre de Roms (voir commentaires relatifs à l'article 3 ci-dessus).

54. Les autorités ont indiqué qu'outre les données officielles ventilées par origine ethnique recueillies lors du recensement, aucune collecte de données ventilées par appartenance ethnique n'était généralement pratiquée concernant la mise en œuvre des politiques publiques. Compte tenu des questions soulevées par le recensement de 2011 (voir les commentaires relatifs à l'article 3 ci-dessus), il serait important d'élargir les données disponibles sur les besoins et la situation des personnes appartenant aux minorités nationales en recourant à d'autres formes de collecte de données comme les enquêtes et les études émanant de sources diverses. Le Comité consultatif a reçu de nombreux témoignages de représentants de la minorité turque faisant état de leurs difficultés à accéder à des emplois correctement rémunérés et de leur sous-représentation dans la fonction publique, même dans les régions où la minorité turque représente une proportion importante de la population. Les Roms font l'objet d'une discrimination similaire dans l'accès à l'emploi (voir ci-après les commentaires relatifs à l'article 15). Le Comité consultatif fait observer que des études sur la mise en œuvre de telles ou telles politiques et mesures – comme le recrutement d'environ 200 médiateurs roms pour l'emploi – pourraient fournir des informations utiles et plus complètes sur la situation de chaque groupe dans différents domaines, lesquelles pourraient être utilisées pour évaluer et améliorer l'efficacité de ces politiques et mesures.

Recommandation

55. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'élargir les pratiques existantes et de rechercher des moyens supplémentaires d'obtenir et de publier des données fiables ventilées par origine ethnique, par sexe et par lieu géographique, afin de renforcer l'impact et l'efficacité des mesures prises pour promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales. Il pourrait s'agir de données détaillées sur la discrimination à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales dans le domaine de l'emploi et sur l'impact des mesures prises pour remédier à ce problème.

Article 5 de la Convention-cadre

Préservation de la culture des personnes appartenant à une minorité nationale : garanties juridiques et mesures de soutien

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

56. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités bulgares de redoubler d'efforts pour soutenir les initiatives visant à protéger, à préserver et à développer l'identité culturelle des minorités et il les invitait à accorder une attention accrue aux besoins de toutes les minorités nationales, y compris de celles qui ne comptaient que très peu de membres, concernant la préservation et le développement de leur culture et de leur langue.

Situation actuelle

57. Le Comité consultatif fait observer que les droits des personnes appartenant aux minorités nationales vont au-delà de la simple égalité formelle devant la loi et couvrent des domaines très divers tels que la culture, les médias, l'éducation et la participation. Si les autorités ont fait état de nombreuses dispositions touchant à la protection des droits culturels

des personnes appartenant aux minorités nationales¹⁴, l'absence de politique des pouvoirs publics clairement définie et aisément accessible dans ce domaine peut empêcher l'exercice de ces droits dans la pratique. Dans ce contexte, le Comité consultatif note avec intérêt que les autorités élaborent actuellement une stratégie culturelle nationale comptant la promotion de la diversité culturelle parmi ses objectifs opérationnels, et ont invité l'ensemble des ONG intéressées à participer au processus. Il souligne que ce processus devrait être mené en consultation étroite avec les représentants de toutes les minorités nationales et aborder la question de la participation des minorités nationales à la procédure d'allocation des financements.

58. S'agissant du soutien financier actuellement alloué au développement et à la préservation de la culture, de la langue et des traditions des minorités, les autorités ont fait savoir que les principales sources de financement étaient les budgets du Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration, du ministère de la Culture, du ministère du Travail et des Politiques sociales et d'autres structures au niveau central et municipal, et ont mentionné de nombreuses manifestations culturelles financées par les pouvoirs publics au cours des dernières années¹⁵. Le Comité consultatif note également qu'environ 3 640 centres socio-culturels sont soutenus par l'Etat en Bulgarie. Les autorités ont précisé qu'il existait de tels centres dans presque toutes les localités et qu'ils étaient fréquemment utilisés pour les activités culturelles des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment des minorités numériquement moins importantes comme les Juifs et les Arméniens. Le montant alloué par l'Etat à ces centres était en 2014 de 46 millions BGN (environ 23 millions EUR). Les autorités ont demandé à ce que ces centres soient répertoriés par l'UNESCO, le premier ayant été créé il y a plus de 150 ans.

59. Dans le même temps, le Comité consultatif a observé que le soutien de l'Etat aux cultures minoritaires suscite certaines tensions. En effet, il a recueilli des témoignages selon lesquels des adultes en position d'autorité, comme des enseignants, avaient interrogé des enfants appartenant à la minorité turque sur leur souhait de participer aux manifestations culturelles de leur communauté, voire avaient fait pression sur eux pour qu'ils ne s'y rendent pas. Le regroupement, en 2010, des théâtres turcs de Kardzhali et de Razgrad avec des théâtres généralistes plus importants, justifié comme étant une mesure nécessaire dans le contexte de la crise économique, a aussi été mal perçu par les représentants de cette minorité. Plusieurs représentants des minorités ont également déploré qu'actuellement, les travaux du Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration portaient presque exclusivement sur l'intégration socio-économique des Roms, bien que selon les autorités, cette décision ait, au départ, été soutenue par toutes les minorités nationales représentées au sein du Conseil national. Dans ce contexte, des organisations de minorités non-roms ont fait savoir que des financements leur avaient été retirés ou refusés (par exemple pour la publication de bulletins d'information en langue minoritaire) en raison, apparemment, de la priorité actuellement donnée par le Conseil national à l'intégration des Roms. Parallèlement, les représentants des Roms ont souligné que le fait de mettre l'accent exclusivement sur leur intégration socio-économique – bien que l'égalité pleine et effective des Roms dans la vie quotidienne soit un objectif essentiel – ignore les aspects culturels de l'identité rom et leur identité en tant que minorité nationale, au détriment des Roms. La communauté juive a également attiré l'attention sur ses difficultés à obtenir des financements suffisants pour la

¹⁴ Les autorités ont notamment mentionné dans ce contexte l'article 36, paragraphe 2 de la Constitution, la loi relative à la protection et au développement de la culture et l'article 6 de la loi relative à la radio et à la télévision. Voir rapport étatique, pages 34-35.

¹⁵ Voir rapport étatique, pages 16 et 35-36.

restauration de deux synagogues en ruine à Vidin et Samokov, qui constituent des éléments importants du patrimoine culturel juif et bulgare. D'une manière générale, ces témoignages montrent qu'il est urgent de mettre en place une stratégie culturelle cohérente répondant aux besoins des minorités.

Recommandations

60. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'associer étroitement les représentants des minorités nationales au processus d'élaboration d'une stratégie culturelle nationale, ce processus devant inclure des consultations sur la manière dont les minorités nationales participent à la prise de décision sur l'allocation des financements pour les activités culturelles les concernant. Il recommande également que les groupes qui ont exprimé le souhait de bénéficier de la protection de la Convention-cadre soient invités à participer à ce processus.

61. Le Comité consultatif renouvelle sa recommandation aux autorités bulgares de redoubler d'efforts pour soutenir les initiatives visant à protéger, préserver et développer l'identité culturelle des minorités et de supprimer tous les obstacles qui pourraient exister à cet égard. Cela suppose d'intervenir rapidement dès lors que des personnes cherchant à exprimer leur culture minoritaire sont harcelées. Le Comité consultatif invite les autorités à prendre en considération les besoins spécifiques de toutes les minorités nationales dans le domaine de la préservation et du développement de leur culture et de leur langue.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

62. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités de prendre des mesures législatives supplémentaires et d'adopter des politiques visant à lutter contre les manifestations de racisme dans les médias et de prendre les mesures nécessaires pour sanctionner les incitations à la haine ethnique ou religieuse dans les médias. Il demandait aussi aux autorités de lutter contre l'intolérance et les discours de haine en politique et d'encourager le respect de la diversité ethnique. Enfin, il recommandait aux autorités d'adopter des mesures spécifiques pour favoriser un climat social plus réceptif à la diversité et au dialogue interculturel, notamment en procédant à une révision des programmes scolaires obligatoires et des manuels scolaires, afin que l'histoire, la culture et les traditions des minorités y soient mieux reflétées.

Situation actuelle

63. Si, selon bon nombre de ses interlocuteurs, il existe une longue tradition de tolérance interethnique en Bulgarie, le Comité consultatif constate avec regret que le climat général semble être devenu plutôt moins réceptif à la diversité depuis son deuxième Avis. Les agressions et les discours racistes sont plus fréquents (voir ci-après), ce qui est à la fois révélateur de cette évolution négative, et tend à l'aggraver. Le racisme est devenu de plus en plus courant dans le discours politique et dans les médias. Le Comité consultatif est préoccupé par la prolifération des partis politiques extrémistes, dont certains entretiennent des relations étroites avec des chaînes de télévision privées. Un nouveau parti de ce type a d'ailleurs été constitué en novembre 2013 et a demandé son enregistrement en janvier 2014. Certains partis politiques d'extrême droite instrumentalisent les sentiments anti-immigrés et anti-Roms présents dans la population et l'incapacité des partis classiques à contrer

efficacement leurs messages risque de banaliser le climat d'intolérance à l'égard de ces groupes.

64. Les propos anti-Roms et anti-immigrés sont devenus de plus en plus fréquents sur la scène politique. S'agissant des immigrants, les réponses apportées par le gouvernement à l'afflux de quelque 12 000 demandeurs d'asile en 2013 – notamment la proposition de construire une barrière le long d'une partie de la frontière avec la Turquie – ont tendu à aggraver, plutôt qu'à atténuer ces messages. Les minorités ont également attiré l'attention sur le décret n° 2/2009 du ministère de l'Éducation, qui interdit aux enseignants de parler aux élèves dans une langue minoritaire en dehors des cours consacrés à cette langue, le jugeant stigmatisant et susceptible de créer un sentiment de honte chez ceux qui s'expriment dans leur langue maternelle, sans pour autant créer chez eux un sentiment positif en ce qui concerne le fait de parler bulgare. Les Pomaks ont également fait savoir que de nombreux responsables politiques tendaient à les prendre, avec les Turcs et les Roms, pour boucs émissaires, les rendant responsables de la situation socio-économique du pays, au lieu de s'attaquer aux causes réelles de ces difficultés. Le Comité consultatif redoute que cela crée une atmosphère d'hostilité, voire de peur, à l'égard des personnes appartenant aux groupes susmentionnés.

65. S'il existe des voies de recours en cas de discours de haine, il semble qu'elles ne soient pas très effectives dans la pratique. Le Comité consultatif note avec inquiétude que dans ce domaine, la jurisprudence de la Cour administrative suprême semble être incohérente¹⁶, rendant les paramètres de l'interdiction du discours de haine difficiles à saisir et affaiblissant l'impact général des dispositions de droit pénal s'y rapportant. Le Comité consultatif regrette par exemple qu'aucune mesure n'ait été prise, semble-t-il, à l'encontre du leader d'un parti d'extrême droite qui, notamment, a distribué des tracts anti-Roms pendant les événements de Katunitsa en 2011 (voir ci-après) – bien que, à la suite d'un incident lors duquel il aurait agressé un diplomate étranger, le Procureur général ait requis la levée de son immunité parlementaire.

66. Comme indiqué précédemment dans le présent Avis (voir ci-dessus les commentaires relatifs à l'article 5), l'accent exclusivement placé par les partis politiques classiques sur l'intégration socio-économique des Roms, bien que visant à résoudre des problèmes essentiels pour beaucoup d'entre eux, perpétue dans le même temps les stéréotypes selon lesquels les Roms seraient pauvres et dépendants de l'assistance sociale, tout en ignorant à la fois leur statut de minorité nationale ayant un patrimoine culturel distinct et la réussite exemplaire de nombreux Roms – aspects dont il faudrait tirer parti pour aider à surmonter les préjugés persistants dont ils font l'objet. De plus, si, les Pomaks disent avoir, en général, de bonnes relations avec le reste de la population sur un plan individuel, on leur conseille souvent, selon beaucoup d'entre eux, de ne pas mentionner qu'ils appartiennent à ce groupe s'ils souhaitent réussir dans leur carrière, surtout dans la politique ou la fonction publique.

67. Les discours anti-Roms, anti-Turcs, anti-Macédoniens et anti-immigrés seraient également fréquents dans les médias, notamment (mais pas seulement) sur les chaînes liées aux partis d'extrême droite. Selon les représentants des Roms, certains médias s'en prennent ouvertement aux familles, aux femmes et aux enfants roms, manipulant les données sur les taux de natalité de leurs communautés et les présentant, entre autres, comme une menace démographique pour la Bulgarie. Le Conseil des médias électroniques a fait savoir que, depuis 2010, il a établi au total 25 constats administratifs de violation de l'article 8 ou 10 de

¹⁶ Voir notamment le rapport annuel 2012 du Comité Helsinki de Bulgarie, p. 36.

la loi relative à la radio et à la télévision, qui interdisent l'incitation à la haine dans les médias. Cela mérite d'être salué, mais ce chiffre semble faible compte tenu des liens étroits qu'entretiennent certains médias électroniques avec les partis d'extrême droite et les nombreux témoignages recueillis par le Comité consultatif au sujet des discours de haine diffusés par les médias.

68. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait qu'en ce qui concerne le racisme et l'intolérance en Bulgarie, le climat général se soit dégradé depuis son précédent Avis. Il rappelle que la Convention-cadre exige des Etats parties qu'ils encouragent la tolérance et le dialogue interculturel entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. Il insiste sur la nécessité d'encourager la population à adopter ces attitudes dès le plus jeune âge et renvoie à ce sujet à ses constats relatifs à l'article 12 ci-après.

Recommandations

69. Le Comité consultatif exhorte les autorités à donner l'exemple en condamnant systématiquement les crimes de haine et les discours de haine. Toute allégation d'incitation à la haine ethnique ou raciale entrant dans le champ d'application de la législation pénale bulgare devrait donner lieu, systématiquement, à une enquête, et, le cas échéant, à des poursuites et à des sanctions. Une formation adaptée devrait être suivie par la police, le ministère public et le corps judiciaire à tous les niveaux pour que la loi soit appliquée de manière constante et cohérente.

70. Le Comité consultatif demande également aux autorités, tout en respectant pleinement l'indépendance des médias, de redoubler d'efforts pour trouver des moyens efficaces de lutter contre les manifestations de racisme et d'intolérance dans les médias.

71. Le Comité consultatif exhorte les autorités à redoubler d'efforts pour promouvoir la tolérance, la compréhension et le dialogue interculturel auprès de la population dans son ensemble.

Les crimes de haine

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

72. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait de faire en sorte que le Code pénal reconnaisse expressément la motivation raciste d'une infraction ordinaire comme une circonstance aggravante et que tout acte à caractère raciste soit dûment identifié, donne lieu à une enquête, et, le cas échéant, à des poursuites et à des sanctions effectives. Il considérait également qu'un suivi systématique de ces actes devait être assuré par les autorités.

Situation actuelle

73. Depuis la modification du Code pénal en 2011, les motivations racistes et xénophobes sont désormais considérées comme des circonstances aggravantes en cas de meurtre et de coups et blessures. Cependant, il n'existe toujours pas de disposition générale exigeant que la motivation raciste soit considérée comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions pénales, et, selon les organisations de la société civile, il est rare qu'une présomption de motivation raciste soit prise en compte ou donne lieu à une enquête. Elles ont également indiqué que lorsque des poursuites étaient engagées pour des infractions qui

justifiaient le recours aux dispositions pénales interdisant expressément les actes racistes¹⁷, ces dernières étaient rarement invoquées. Dans ce contexte, les autorités ont admis que, dans le Code pénal, les définitions de l'infraction raciste et du hooliganisme sont très proches et que dès lors, la décision quant aux dispositions en vertu desquelles des poursuites seront engagées dépend des éléments de preuve disponibles. Le Comité consultatif note que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) examinera en profondeur le contenu de la législation pénale applicable aux infractions motivées par la haine lorsqu'elle établira son cinquième rapport sur la Bulgarie et qu'elle a déjà abordé cette question par le passé. Il renvoie aux conclusions et aux recommandations détaillées de l'ECRI à cet égard¹⁸. En ce qui concerne l'application de la législation pénale, le Comité consultatif tient toutefois à attirer l'attention des autorités sur l'importance qu'il y a à identifier rapidement les infractions qui pourraient être à caractère raciste et à mener des enquêtes approfondies sur ces aspects, de sorte que, non seulement, les infractions commises avec des intentions racistes soient sanctionnées comme telles, mais aussi que les dispositions touchant à ces questions puissent jouer pleinement leur rôle préventif.

74. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les nombreuses agressions racistes graves commises à l'encontre d'individus et de groupes depuis son précédent Avis. En effet, depuis début 2013, avec l'arrivée en Bulgarie d'un nombre de demandeurs d'asile plus important que d'habitude, notamment de Syrie, il y a eu une augmentation inquiétante du nombre d'agressions physiques commises à l'encontre de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes perçues comme appartenant à l'un de ces groupes. Rien que pendant la première partie de novembre 2013, un adolescent malien aurait été poignardé près d'une mosquée de Sofia, un homme d'origine turque a été battu au point de se retrouver dans le coma – il aurait été pris pour un réfugié – et un adolescent syrien a également été agressé. Des villages ont manifesté contre la création de centres d'accueil pour demandeurs d'asile près de chez eux et des groupes d'extrême droite ont créé des « patrouilles civiles » que les autorités ont mis quelques semaines à déclarer problématiques, après leur ultimatum adressé aux autorités pour qu'elles « nettoient » les rues de leurs immigrés clandestins. Dans le même temps, de nombreux lieux de culte utilisés par des personnes appartenant aux minorités nationales ont été attaqués, notamment des mosquées. La mosquée Banya Bashi de Sofia a subi une attaque particulièrement violente en mai 2011 pendant les prières du vendredi, lors de laquelle plusieurs personnes ont été blessées.

75. Le Comité consultatif est aussi particulièrement préoccupé par le fait qu'à la suite des événements survenus à Katunitsa, près de Plovdiv, en septembre 2011¹⁹, une vague de manifestations et d'agressions anti-Roms d'une intensité particulière a déferlé sur de nombreux villages et villes bulgares pendant plusieurs jours. Selon les estimations, 2 200 personnes ont participé à ces manifestations, lors desquelles des slogans incitant à la violence à l'encontre des Roms ont été brandis et des dizaines de milliers de personnes enregistrées sur Facebook ont suivi ces événements et relayé des messages anti-Roms. Selon les représentants des Roms, à la suite de ces événements – lors desquels des Roms qui n'avaient aucun lien avec l'incident initial ont été physiquement agressés alors qu'ils vquaient à leurs activités ordinaires dans des lieux aussi éloignés de Katunitsa que Burgas et Blagoevgrad – de

¹⁷ Les articles 162 et 163 du Code pénal interdisent les « atteintes à l'égalité nationale et raciale » et les articles 164 et 166 interdisent les « infractions à l'encontre des confessions religieuses ».

¹⁸ Voir le rapport de l'ECRI sur la Bulgarie (quatrième cycle de monitoring), adopté le 20 juin 2008, CRI(2009)2.

¹⁹ Le 23 septembre 2011, un jeune d'origine bulgare est décédé après avoir été heurté par un véhicule conduit par un Rom proche d'une personnalité locale influente et controversée appartenant à cette communauté.

nombreux parents roms ont cessé d'envoyer leurs enfants à l'école, et dans certains quartiers, ils ont commencé à organiser leurs propres groupes de défense, ayant peu confiance dans la capacité de la police à les protéger. Si les manifestations semblent avoir cessé après une semaine environ, de nombreuses agressions physiques à l'encontre de Roms ont continué d'être signalées au cours des semaines et des mois qui ont suivi²⁰.

76. Le Comité consultatif s'inquiète vivement de cette situation et rappelle que les Etats parties sont tenus de prendre toutes les mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. Le Comité consultatif insiste sur le caractère extrêmement néfaste de toute agression fondée sur les caractéristiques inaliénables ou les convictions profondes d'une personne et souligne qu'il incombe tout particulièrement aux personnalités politiques de premier plan et, plus généralement, aux autorités, de condamner toutes les infractions inspirées par la haine et de promouvoir systématiquement et effectivement une société fondée sur la tolérance et le respect mutuel.

Recommandation

77. Le Comité consultatif recommande une nouvelle fois aux autorités bulgares de modifier le Code pénal de sorte qu'il reconnaisse expressément la motivation raciste comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions pénales. Il exhorte les autorités à redoubler d'efforts sans plus tarder pour que toutes les infractions à caractère raciste soient effectivement identifiées, donnent lieu à des enquêtes et à des poursuites et soient sanctionnées comme telles. A cet égard, une formation renforcée de la police, du ministère public et du corps judiciaire serait particulièrement appréciable. Ces infractions devraient également faire l'objet d'un suivi systématique.

Article 7 de la Convention-cadre

Liberté de réunion pacifique et d'association

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

78. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif constatait que les dispositions de la Constitution bulgare interdisant les partis politiques fondés sur des principes ethniques, raciaux ou religieux, ainsi que les dispositions législatives correspondantes, soulevaient des problèmes au regard de la Convention-cadre et exhortait les autorités à lever tous les obstacles qui empêchaient les groupes intéressés d'exercer leur liberté d'association garantie par la Convention-cadre.

Situation actuelle

79. Les autorités bulgares se sont bornées à faire observer que le droit à la liberté de réunion et d'association était pleinement garanti par la Constitution et la législation bulgares à toute personne sans discrimination conformément aux obligations juridiques internationales contractées par le pays. Elles considèrent qu'il n'existe aucun obstacle à l'enregistrement des partis politiques, pour autant que toutes les conditions formelles prévues par la loi relative

²⁰ Voir, entre autres sources, Forum européen des Roms et des Gens du voyage, *Anti-Gypsyism in Bulgaria, May 2012*, et ERRC, *Attacks against Roma in Bulgaria: September 2011 – July 2012*.

aux partis politiques en vigueur soient respectées. Les autorités estiment par ailleurs que ces conditions sont claires et applicables à tous sans exception ni discrimination²¹.

80. Le Comité consultatif rappelle qu'aux termes de la Constitution bulgare (article 11.4), les partis politiques ne peuvent être constitués sur des bases ethniques, raciales ou religieuses, de même que ne peuvent être constitués des partis qui s'assignent pour but de s'emparer par la force du pouvoir de l'Etat. Comme indiqué par le Comité consultatif dans son deuxième Avis, la Commission de Venise s'est inquiétée « de la possibilité d'utiliser cette disposition de la Constitution pour empêcher complètement les groupes linguistiques, ethniques ou religieux minoritaires de s'organiser » et a suggéré de « modifier certaines des dispositions constitutionnelles susmentionnées pour que leur libellé soit moins catégorique et exprime une attitude ouverte envers les minorités »²². Cependant, le Comité consultatif constate avec regret que les autorités ont laissé s'enraciner cette restriction lorsque certains groupes sont concernés.

81. Dans ce contexte, le Comité consultatif rappelle l'arrêt rendu en 2005 par la Cour européenne des droits de l'homme, selon lequel la dissolution de l'Organisation macédonienne unie Ilinden – Parti pour le développement économique et l'intégration de la population (UMO Ilinden – PIRIN)²³ constituait une violation de l'article 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention européenne des droits de l'homme. Il déplore que les tentatives répétées du parti pour se faire enregistrer depuis lors n'aient pas abouti. Le Comité consultatif reconnaît qu'en dernière instance, le refus d'enregistrer le parti au niveau national n'a pas été fondé sur le motif qu'il poursuivait des objectifs contraires à l'article 11.4 de la Constitution bulgare²⁴. Il note également qu'une deuxième requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme par le même requérant concernant trois autres refus par les tribunaux de l'enregistrer, sur la base, à chaque fois, d'une série de motifs formels et que, en 2011, la Cour européenne a conclu qu'il n'y avait pas eu de violation de la Convention à cet égard²⁵. Toutefois, le Comité consultatif constate que l'un des principaux motifs avancé par la Cour pour justifier son constat de non-violation en l'espèce était que les modifications apportées en 2005 à la loi relative aux partis politiques avaient abaissé le nombre de membres requis pour former un parti politique de 5 000 à 2 500 personnes, ce qui, selon la Cour, supprimait le principal obstacle à l'enregistrement du parti²⁶. Cependant, le Comité consultatif note que lors du recensement de 2011, dont les résultats n'étaient pas disponibles quand la Cour européenne des droits de l'homme a rendu sa décision, seulement

²¹ Voir rapport étatique, p. 42.

²² Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur la Constitution de la Bulgarie, adopté par la Commission de Venise à sa 74^e session plénière (Venise, 14-15 mars 2008), CDL-AD(2008)009, paragraphes 64 et 66. Cet avis tient compte de la décision n° 4/1992 de la Cour constitutionnelle bulgare, qui a estimé que le parti politique « Mouvement pour les droits et les libertés » n'était pas contraire à la Constitution.

²³ *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie*, requête n° 59489/00, arrêt du 20 octobre 2005.

²⁴ En effet, la Cour constitutionnelle a conclu, dans son arrêt de 2000 ordonnant la dissolution du parti dont l'enregistrement avait initialement été autorisé en 1999 qu'il n'existait pas d'ethnie macédonienne en Bulgarie et qu'on ne pouvait donc pas dire que ce parti politique était fondé sur l'origine ethnique. Ibid., §25. Cependant, cette analyse soulève d'autres problèmes (voir ci-dessus les commentaires relatifs à l'article 3).

²⁵ *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie (n° 2)*, requêtes n°s 41561/07 et 20972/08, arrêt du 18 octobre 2011.

²⁶ Voir §94 de l'arrêt. C'est aussi un motif invoqué par le Comité des Ministres pour mettre un terme à sa surveillance de l'exécution de l'arrêt de 2005 ; voir Résolution CM/ResDH(2009)120.

1 654 personnes ont déclaré une origine ethnique macédonienne²⁷, contre 5 071 lors du recensement de 2001 et plus de 10 000 lors du recensement de 1992. Dans ces conditions, on peut se demander comment ce parti politique pourrait remplir les conditions formelles prévues par la loi relative aux partis politiques pour être enregistré (voir aussi les commentaires formulés au paragraphe 83 ci-après).

82. Le Comité consultatif souligne que, si l'enregistrement des partis politiques de minorités nationales peut être soumis à certaines conditions, elles devraient cependant être conçues de manière à ne pas limiter exagérément ou de manière disproportionnée les possibilités des personnes appartenant aux minorités nationales de former de telles organisations et restreindre, par ce biais, leurs possibilités de participer à la vie politique et aux processus décisionnels. Cela concerne notamment les conditions d'ordre numérique imposées à l'enregistrement²⁸. Le Comité consultatif considère également qu'en principe, les restrictions constitutionnelles et juridiques à la formation de partis politiques sur une base ethnique, raciale ou religieuse soulèvent de graves problèmes de compatibilité avec l'article 7 de la Convention-cadre. De plus, il attire l'attention des autorités sur le fait que de tels partis pourraient permettre une meilleure représentation des personnes appartenant aux minorités nationales au sein des instances élues et une meilleure prise en compte de leurs préoccupations et intérêts, notamment dans les régions où elles sont nombreuses - un facteur qui contribuerait bien plus que l'interdiction à favoriser la coexistence pacifique dans la société bulgare. Dans le même temps, il fait observer que l'existence de partis politiques représentant officiellement les minorités ne garantit pas automatiquement la représentation effective de leurs besoins et intérêts. Par ailleurs, lorsque leurs intérêts sont effectivement représentés par les partis classiques, les minorités sont peu incitées à créer leurs propres partis.

83. Le Comité consultatif note également que dans une série d'arrêts récents, la Cour européenne a conclu à une violation de la liberté d'association (refus d'enregistrer une association macédonienne à but non lucratif²⁹) et du droit de réunion pacifique (interdiction d'un certain nombre de rassemblements et ingérences dans les rassemblements d'organisations visant à obtenir la reconnaissance de la minorité macédonienne en Bulgarie³⁰). Le Comité consultatif est profondément préoccupé par le refus répété des autorités d'autoriser de tels rassemblements et/ou par leurs ingérences dans ces rassemblements telles qu'exposées dans les arrêts (pour des raisons qui, de plus, avaient déjà été jugées problématiques par la Cour européenne)³¹. Il est également préoccupé par la convocation systématique de membres supposés du parti de l'Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN pour leur demander s'ils tiennent véritablement à en faire partie, pratique décrite par la Cour européenne comme « ressemblant de façon inquiétante aux persécutions tristement célèbres du passé »³². Si le Comité consultatif n'a pas été informé

²⁷ Voir Institut national des statistiques, Recensement de la population 2011 – principaux résultats, page 23, à l'adresse http://www.nsi.bg/census2011/PDOCS2/Census2011final_en.pdf (dernière consultation le 1^{er} janvier 2013).

²⁸ Commentaire thématique n°2 sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, ACFC/31DOC(2008)001, paragraphes 75-79.

²⁹ *Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, requête n° 34960/04, arrêt du 18 octobre 2011.

³⁰ *Singartiyski et autres c. Bulgarie*, requête n° 48284/07, arrêt du 18 octobre 2011, et *Organisation macédonienne unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie (n° 2)*, requête n° 37586/04, arrêt du 18 octobre 2011.

³¹ *Ibid.*, §46 et §133 respectivement.

³² *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie (n° 2)*, requêtes n°s 41561/07 et 20972/08, arrêt du 18 octobre 2011, §88.

d'un recours récent à de telles pratiques, il souligne que l'effet conjugué, à long terme, des pratiques susmentionnées est de créer un climat d'intimidation et de harcèlement qui va à l'encontre de dispositions de la Convention-cadre et dans lequel il n'est pas surprenant que le nombre de personnes souhaitant se déclarer macédoniennes ait chuté³³.

84. Le Comité consultatif rappelle que les libertés mentionnées à l'article 7 de la Convention-cadre s'appliquent à toutes les personnes, mais qu'elles sont particulièrement importantes pour la protection des minorités nationales, ainsi que pour celle des personnes qui souhaitent bénéficier de certains ou de tous les droits accordés aux minorités reconnues. Il souligne que les procédures d'enregistrement des associations et des partis politiques et les règles régissant le droit de réunion pacifique ne devraient pas être appliquées de manière restrictive dans le but d'étouffer des différences sur le plan de l'identité et de l'histoire. Une approche ouverte et souple doit être adoptée dans ce domaine, comme indiqué tout au long du présent Avis.

Recommandation

85. Le Comité consultatif exhorte les autorités bulgares à lever tous les obstacles juridiques restants qui empêchent les groupes intéressés d'exercer leur liberté d'association garantie par la Convention-cadre. De plus, il recommande aux autorités de revoir à nouveau les conditions applicables à l'enregistrement des partis politiques.

Article 8 de la Convention-cadre

Droit de manifester sa religion ou ses convictions

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

86. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités de veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales ne subissent aucune discrimination dans l'exercice du droit de pratiquer leur religion.

Situation actuelle

87. Le Comité consultatif note avec intérêt que des modifications ont été proposées à la loi de 2002 relative aux confessions religieuses afin, notamment, de prolonger la période durant laquelle les communautés religieuses peuvent demander la restitution de leurs biens et de régler certaines questions relatives à la gestion des religions présentes en Bulgarie. Ces propositions sont actuellement en instance devant le Parlement et d'après les informations dont dispose le Comité consultatif, étaient en cours d'examen en commission à la mi-novembre 2013. Le Comité consultatif a été informé que ces propositions avaient été formulées à la suite de questions posées par les représentants de plusieurs confessions dont les membres en Bulgarie sont essentiellement des personnes appartenant aux minorités nationales (musulmans, catholiques, apostoliques arméniens ou juifs) et en consultation avec leurs chefs religieux. Cependant, un parti politique (Ataka) ayant retiré son soutien à ces propositions, l'issue de la procédure parlementaire était difficile à prédire.

³³ A l'inverse, selon les informations fournies par les interlocuteurs macédoniens, pendant la courte période qui s'est écoulée entre le premier enregistrement du parti UMO Ilinden – PIRIN par le tribunal de Sofia en février 1999 et sa dissolution par la Cour constitutionnelle en 2000 (qui a donné lieu à un constat de violation de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'arrêt rendu par la Cour le 20 octobre 2005), le nombre de membres du parti est passé de 1 000 personnes à environ 10 000.

88. Les musulmans ont également indiqué avoir rencontré des difficultés dans la pratique de leur religion. Les espaces de cultes manquent à Sofia, certains fidèles devant prier dans la rue lors des prières du vendredi. Une demande de construction pour une deuxième mosquée à Sofia est restée en attente d'approbation pendant plusieurs années. Des musulmans de la région de Smolyan se sont également plaints de ce qu'à la suite de la destruction en 2007 d'un cimetière musulman en vue d'une opération immobilière privée, leurs demandes de pouvoir continuer à accéder aux tombes de leurs ancêtres n'ont pas été entendues, malgré leurs efforts. Des musulmans ont également fait état d'ingérences occasionnelles des forces de l'ordre dans leurs activités : par exemple, des représentants de l'ordre ont interrogé un enseignant devant ses élèves pendant un cours coranique. Le procès en cours à Pazardzhik concernant 13 imams, muftis et prédicateurs pour avoir dirigé ou participé à un groupe prêchant une « idéologie antidémocratique » a créé une agitation considérable au sein de la communauté et est perçu par beaucoup comme visant en partie à intimider les musulmans de Bulgarie.

Recommandations

89. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leur dialogue constructif avec les chefs religieux afin de permettre l'adoption rapide des modifications législatives visant à prolonger la période de restitution des biens religieux et de garantir que les religions puissent être pratiquées sans ingérence excessive de l'Etat.

90. Il invite les autorités à prendre des mesures pour résoudre rapidement les problèmes liés au manque de lieux de culte et à veiller à ce qu'il n'y ait pas d'ingérence dans la pratique de leur religion par les personnes appartenant aux minorités nationales, à l'exception des ingérences prévues par la loi, poursuivant un but légitime et proportionnées à ce but.

Article 9 de la Convention-cadre

Émissions en langues minoritaires ou destinées aux minorités

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

91. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités bulgares à renforcer leur soutien financier, de sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales, y compris les groupes numériquement moins importants, aient accès à des émissions de radio et de télévision dans leur langue. Il exhortait également les autorités à veiller à ce que la communauté turque continue à bénéficier du journal d'actualités télévisé en langue turque et à ce qu'il existe des possibilités de diffusion suffisantes à des horaires appropriés.

Situation actuelle

92. Les autorités ont souligné que l'accès des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques aux médias ne faisait l'objet d'aucune restriction légale et que chacun, quel que soit le groupe ethnique auquel il s'identifiait, pouvait créer et utiliser son propre organe de presse s'il respectait les dispositions de la loi relative à la radio et à la télévision³⁴.

93. Le Comité consultatif note que conformément aux dispositions de cette loi, une émission d'actualités de dix minutes en turc est diffusée chaque jour sur la chaîne de

³⁴ Voir rapport étatique, p. 44.

télévision nationale entre 16h10 et 16h20. Selon les représentants de la minorité turque, si ces émissions sont appréciables, dix minutes de programmes télévisés en turc par jour, à une heure où peu de gens peuvent regarder la télévision, sont insuffisantes pour répondre aux besoins des 8 % environ de la population bulgare dont la langue maternelle est le turc. Le Comité consultatif note également avec intérêt qu'une station de radio publique diffuse quotidiennement, sur les ondes moyennes, trois heures d'émission en turc dans les régions densément peuplées par la minorité turque (en particulier Kardzhali, le nord-est de la Bulgarie et la Bulgarie centrale). Cependant, il semblerait que les émissions de radio en turc ne parviennent pas dans le sud-ouest de la Bulgarie et dans la région de Plovdiv, et une demande déposée en vue de créer une station de radio privée de langue turque n'a pas été approuvée par l'organisme chargé de délivrer les licences de radiodiffusion. Néanmoins, le Comité consultatif note avec intérêt que les autorités envisagent des mesures pour permettre aux émissions de radio publiques en turc d'être entendues sur un plus vaste territoire.

94. Le Comité consultatif juge regrettable que dans la pratique, aucun progrès n'ait été accompli dans le domaine de la radiodiffusion en langues minoritaires depuis le premier cycle de suivi et qu'outre les programmes décrits ci-dessus, aucun programme audiovisuel en langue minoritaire ne soit produit en Bulgarie. Il fait observer qu'une offre accrue d'émissions de télévision et de radio en turc et dans d'autres langues minoritaires, produites dans le pays et abordant des questions touchant à la vie en Bulgarie n'est pas seulement nécessaire pour répondre aux besoins des personnes appartenant aux minorités nationales, mais pourrait aussi constituer un facteur important d'intégration dans la société bulgare. Il constate par ailleurs que les représentants de la minorité turque ont exprimé clairement le souhait de voir la situation évoluer dans ce sens. Le Comité consultatif attire l'attention des autorités bulgares sur le fait qu'elles sont tenues de prendre des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales aux médias et pour permettre le pluralisme culturel, conformément à l'article 9.4 de la Convention-cadre.

95. Les autorités ont fait savoir que s'il y avait une demande importante d'émissions portant spécifiquement sur les cultures et les traditions des minorités au début des années 2000, une approche axée sur l'intégration de ces questions dans les émissions ordinaires est aujourd'hui privilégiée. Par exemple, deux magazines diffusés, l'un sur une chaîne de radio nationale, l'autre sur une chaîne de télévision nationale, abordent régulièrement des questions liées au multiculturalisme et aux minorités³⁵. Outre ces débats, il semble que les minorités soient peu présentes dans les médias, un seul présentateur rom ayant été mentionné. Comme indiqué précédemment (voir ci-dessus les commentaires relatifs à l'article 6), les informations diffusées par les médias au sujet des minorités seraient souvent négatives. Le Comité consultatif souligne que les médias ont un rôle important à jouer dans la promotion de la tolérance et dans la sensibilisation aux autres cultures, notamment en donnant une juste représentation des conditions de vie des différents groupes et de leur accès à leurs droits, notamment par des journalistes appartenant à des minorités nationales. A cette fin, il importe que les journalistes suivent une formation adéquate et que le recrutement de représentants des minorités dans les médias soit activement encouragé.

96. S'agissant de la presse écrite, le Comité consultatif note que plusieurs bulletins d'information et journaux en langues minoritaires sont disponibles en Bulgarie, notamment dans les langues des minorités numériquement moins importantes, comme les Juifs, les Arméniens et les Aroumains. Malgré leur diffusion inévitablement faible, ils semblent être produits sans un soutien important des autorités. Si l'article 9.3 de la Convention-cadre

³⁵ « Le connu et l'inconnu » à la radio et « Petites conversations » à la télévision.

prévoit essentiellement une obligation négative de ne pas entraver la création et l'utilisation des médias écrits en langues minoritaires, le Comité consultatif souligne que la presse écrite reste un moyen important pour les personnes appartenant aux minorités nationales de conserver et de développer leur culture et leur langue³⁶.

Recommandations

97. Le Comité consultatif exhorte les autorités à faire en sorte que les émissions existantes en turc soient accessibles dans toutes les régions densément peuplées par des personnes appartenant à la minorité turque. Les émissions en langues minoritaires devraient par ailleurs être diffusées à des horaires où elles peuvent être suivies par la plus grande audience possible.

98. Il encourage les autorités à prendre des mesures adéquates, comme mettre en place des formations adaptées, pour renforcer la présence dans les médias des personnes appartenant aux minorités, y compris des personnes appartenant à des groupes numériquement moins importants, et de leurs sujets de préoccupation. Des mesures pourraient aussi être prises pour encourager le recrutement de journalistes d'origine minoritaire au sein des médias.

99. Le Comité consultatif recommande aux autorités de renforcer leur soutien financier, de manière à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales, y compris aux groupes numériquement moins importants, puissent accéder à des émissions de radio et de télévision dans leur langue, et encourage les autorités à redoubler d'efforts pour venir financièrement en aide aux organes de presse écrite en langues minoritaires qui en font la demande.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

100. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités bulgares de déterminer, en consultation avec les représentants des minorités nationales, s'il existait une demande ou des besoins suffisants concernant l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives dans les aires géographiques d'implantation substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales, et de prendre les mesures nécessaires pour mettre la législation et la pratique en conformité avec l'article 10.2 de la Convention-cadre.

Situation actuelle

101. Le Comité consultatif note que, selon la Constitution bulgare, « les citoyens dont le bulgare n'est pas la langue maternelle ont le droit, parallèlement à l'étude obligatoire du bulgare, d'étudier et de parler leur langue maternelle » (article 36.2) et que « les cas où seule la langue officielle peut être employée sont fixés par la loi » (article 36.3)³⁷.

³⁶ Commentaire thématique n° 3, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev, partie IV.3.

³⁷ Il convient de noter que conformément à la Constitution, « la langue officielle de la République de Bulgarie est le bulgare » (article 3) et que « l'étude et l'utilisation de la langue bulgare constituent un droit et une obligation pour les citoyens bulgares »(article 36.1).

102. Pendant la visite du Comité consultatif en Bulgarie et dans le rapport étatique³⁸, les autorités se sont contentées d'affirmer qu'il n'était pas interdit de parler dans les langues minoritaires en Bulgarie et qu'il appartenait aux seuls Etats parties de décider de la manière d'appliquer l'article 10.2 de la Convention-cadre dans le respect de la large marge d'appréciation que leur laissent cette disposition. D'après les informations fournies au Comité consultatif, il semble qu'après trois cycles de suivi, les autorités n'aient pas cherché à évaluer les besoins des personnes appartenant aux minorités nationales en ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de ces dernières, ni, a fortiori, à légiférer en vue de garantir que les langues minoritaires puissent, dans les conditions fixées par l'article 10.2 de la Convention-cadre, être utilisées dans ces relations sur la base d'une réglementation claire et transparente³⁹.

103. Le Comité consultatif fait observer que les responsabilités incombant aux autorités nationales au titre de l'article 10.2 de la Convention-cadre ont été examinées de manière approfondie dans son Commentaire thématique n° 3. S'il reconnaît que l'on peut légitimement appliquer cet article de différentes manières en fonction des contextes nationaux et régionaux, il attire l'attention des autorités sur le fait que les Etats ne doivent pas laisser cette question à la seule discrétion des autorités locales concernées : au contraire, ils doivent définir des critères clairs et des procédures transparentes concernant les cas dans lesquels il convient d'instituer l'usage des langues minoritaires, y compris par écrit, et selon quelles modalités, afin que ce droit puisse être exercé par les personnes appartenant aux minorités nationales dans tout le pays, sans discrimination. De plus, étant donné que les droits prévus par l'article 10.2 peuvent être exercés dès lors que l'un des deux critères de résidence sont remplis (aire d'implantation substantielle *ou* d'implantation traditionnelle), ils peuvent aussi s'appliquer à des territoires où résident traditionnellement une proportion relativement faible de personnes appartenant aux minorités nationales, pourvu que les autres critères cumulatifs (existence à la fois d'une demande et d'un besoin d'utiliser les langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives) soient aussi remplis. Par ailleurs, le Comité consultatif rappelle que dans ce contexte, le terme « besoin » ne signifie pas nécessairement que les personnes appartenant à la minorité nationale considérée ne connaîtraient pas la langue officielle et que des services fournis dans la langue minoritaire leur seraient de ce fait indispensables : une menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée suffit à constituer un « besoin » au sens de l'article 10.2 de la Convention-cadre⁴⁰.

104. Pour le Comité consultatif, le fait que les autorités n'aient pas cherché à évaluer la demande et les besoins dans ce domaine depuis la ratification par la Bulgarie de la Convention-cadre en 1999 ne peut qu'être interprété par les personnes appartenant aux minorités nationales comme un manque de volonté de protéger leurs droits, une absence de respect pour leurs identités ou, au mieux, de l'indifférence à leur égard. Il note que les personnes appartenant à la minorité turque ont transmis une demande pour que, à tout le moins dans les régions où elles vivent en nombre substantiel, les services hospitaliers soient disponibles en turc. Il souligne que chercher plus activement à répondre aux besoins et à

³⁸ Voir pages 45 et 46 du Rapport étatique.

³⁹ Le Comité consultatif note que, comme l'ont précédemment indiqué les autorités, des dispositions ont cependant été prises pour qu'un interprète de langue minoritaire soit désigné dans les procédures pénales. Voir pages 68-70 du premier rapport étatique, ACFC/SR(2003)001.

⁴⁰ Commentaire thématique n° 3, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev, paragraphes 55-58.

respecter l'identité des personnes appartenant aux minorités nationales représenterait pour les autorités une avancée importante dans la promotion du climat de tolérance et de compréhension mutuelle qui est au cœur de la Convention-cadre.

Recommandations

105. Le Comité consultatif exhorte les autorités à déterminer, en consultation étroite avec les représentants des minorités nationales et à titre prioritaire, dans quelle mesure il existe un besoin et une demande concernant l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives dans les aires géographiques d'implantation traditionnelle ou substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales.

106. Par ailleurs, il recommande aux autorités définir par la loi des critères clairs et des procédures transparentes concernant les cas dans lesquels il convient d'instituer l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives, y compris par écrit, et selon quelles modalités, afin que ce droit puisse être exercé sur un pied d'égalité dans tout le pays.

Article 11 de la Convention-cadre

Utilisation et reconnaissance officielle des noms en langues minoritaires

Situation actuelle

107. Le Comité consultatif rappelle que les autorités ont pris des mesures bienvenues pour annuler les anciennes politiques et pratiques qui obligeaient les personnes appartenant aux minorités nationales à changer de nom pour adopter un nom slave⁴¹. Cependant, il note avec regret que d'après leurs représentants, les Turcs et les Pomaks continuent de rencontrer des difficultés pour faire reconnaître officiellement leurs noms non slaves. En particulier, selon ces derniers, des milliers de personnes n'auraient toujours pas pu reprendre l'utilisation de leur nom, en raison de certains obstacles persistants et de la nécessité de simplifier les procédures : les noms des personnes décédées ne peuvent être restaurés, ce qui signifie par exemple qu'une personne appartenant à la minorité turque dont les parents sont décédés ne pourra pas faire inscrire le nom turc de ces derniers sur son acte de naissance (mais seulement leur nom slave attribué de force) et même lorsque les personnes ont récupéré leur nom, elles sont invitées à fournir, pour toute demande de documents officiels, le nom bulgare qui leur avait été précédemment attribué et qui figure toujours dans les archives, plutôt que leur nom dans leur langue minoritaire. En outre, le Comité consultatif a reçu de nombreux témoignages de personnes qui avaient été menacées de subir un traitement discriminatoire si elles choisissaient d'utiliser leur nom non slave, ou qui subissaient un tel traitement pour avoir fait ce choix.

108. Le Comité rappelle que le droit d'utiliser son nom personnel dans une langue minoritaire et de le faire reconnaître officiellement est un droit fondamental, étroitement lié à l'identité et à la dignité de l'individu. C'est pourquoi, il est particulièrement important que les

⁴¹ S'agissant des anciennes politiques et pratiques concernant les noms des personnes appartenant aux minorités nationales et les mesures prises pour les annuler, voir pages 10, 12-13 et 72-74 du premier rapport étatique ACFC/SR(2003)001.

Etats parties veillent à ce qu'aucun obstacle n'empêche les personnes d'utiliser leur nom dans leur langue et d'en obtenir la reconnaissance⁴².

Recommandation

109. Les autorités bulgares devraient prendre d'urgence des mesures, en coopération avec les représentants de tous les groupes concernés, pour identifier et éliminer tous les obstacles, que ce soit dans la législation, dans les politiques, dans les procédures ou les pratiques, qui empêchent encore la pleine reconnaissance officielle et le plein usage dans la vie quotidienne des noms en langues minoritaires.

Indications topographiques et autres inscriptions bilingues

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

110. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités bulgares de déterminer, en consultation avec les représentants des minorités nationales, s'il existait une demande ou des besoins suffisants concernant l'utilisation des langues minoritaires sur les indications topographiques dans les aires géographiques d'implantation substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales. Il exhortait également les autorités à mettre en place les garanties juridiques nécessaires pour permettre aux minorités nationales d'utiliser les langues minoritaires pour des dénominations locales traditionnelles, noms de rue et autres indications topographiques destinées au public, conformément à l'article 11.3 de la Convention-cadre.

Situation actuelle

111. Pour les autorités, le libellé de l'article 11.3 de la Convention-cadre permet aux différents Etats parties d'adopter une large variété de modèles en fonction de leur système juridique et de la situation particulière de chacun. Par conséquent, elles considèrent que la situation actuelle de la Bulgarie respecte leurs engagements au titre de l'article 11.3, qui n'imposerait pas d'obligations directes aux Etats parties. S'agissant de la pratique, les autorités et les représentants des minorités ont indiqué que les dénominations locales traditionnelles, les noms de rue et les autres indications topographiques n'étaient pas présentées dans les langues minoritaires en Bulgarie ; par ailleurs, toute initiative privée, comme par exemple afficher le nom d'une enseigne de magasin dans une langue minoritaire, risquerait de susciter de l'hostilité. Il semble que les autorités n'aient, à ce jour, jamais cherché à évaluer les besoins et la demande dans les régions où cette disposition pourrait être potentiellement applicable.

112. Le Comité consultatif fait observer que s'il laisse assurément une large marge de manœuvre quant aux mesures à prendre dans la pratique, le libellé de l'article 11.3 de la Convention-cadre crée clairement une obligation directe pour les Etats parties, en disposant que les Parties « s'efforceront » (non souligné dans le texte) de présenter les indications topographiques et indications similaires dans les langues minoritaires lorsque les autres conditions énoncées par cette dispositions seront réunies. Le Rapport explicatif de la Convention-cadre précise en outre (§ 70) que cette disposition vise non seulement à créer, mais à « encourager la possibilité » d'un tel affichage (non souligné dans le texte). Compte tenu de ces considérations, le Comité consultatif a déjà conclu qu'en vertu de l'article 11.3 de

⁴² Voir aussi le Commentaire thématique n° 3, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev, paragraphes 61-63.

la Convention-cadre, l'utilisation des langues minoritaires dans la signalisation doit reposer sur un fondement législatif clair et sans ambiguïté. De plus, le bilinguisme doit être encouragé sur les panneaux de signalisation car il transmet le message selon lequel le territoire est partagé harmonieusement entre les différents groupes qui composent la population⁴³.

113. Le Comité consultatif insiste sur le fait qu'en adoptant une interprétation étroite et restrictive de l'article 11.3 de la Convention-cadre, on manque l'occasion de montrer que dans la pratique, les locuteurs de différentes langues peuvent coexister pacifiquement tout en conservant la possibilité d'exprimer publiquement leurs différentes identités culturelles et linguistiques. Pour le Comité consultatif, adopter une approche constructive et ouverte de la mise en œuvre de cette disposition correspondrait davantage à l'esprit de tolérance et de respect mutuel propre à la Convention-cadre.

Recommandation

114. Le Comité consultatif demande aux autorités d'évaluer, en consultation étroite avec les représentants des minorités nationales, dans quelle mesure il existe un besoin et une demande d'utilisation des langues minoritaires sur les panneaux topographiques et indications similaires dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités devraient aussi définir légalement des critères clairs et des procédures transparentes concernant les cas où une telle signalisation peut être utilisée, et selon quelles modalités, afin que ce droit puisse être exercé sur un pied d'égalité dans tout le pays.

Article 12 de la Convention-cadre

La dimension interculturelle de l'éducation

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

115. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif recommandait aux autorités de revoir les manuels scolaires et les programmes scolaires obligatoires, en consultation avec les représentants des minorités, afin que l'histoire, la culture et les traditions des minorités nationales y soient mieux reflétées et soient au programme pour tous les élèves de Bulgarie. Il insistait également sur la nécessité de faire des efforts plus soutenus pour promouvoir les méthodes d'enseignement interculturelles à l'école.

Situation actuelle

116. Les autorités ont fait état de programmes menés en 2010 et 2011 pour développer la communication et la compréhension entre enfants de différents groupes sociaux, ethniques et culturels⁴⁴. Elles ont également précisé qu'un enseignement portant sur les minorités nationales était intégré au programme scolaire de l'ensemble des élèves et que des éléments des cultures minoritaires, comme des chansons et des histoires traditionnelles, étaient enseignés à tous. Cependant, selon les représentants des minorités, les manuels scolaires utilisés dans le cadre du programme scolaire général continuent de véhiculer une image

⁴³ Voir aussi le Commentaire thématique n° 3, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev, paragraphes 65-67.

⁴⁴ Voir rapport étatique, page 47.

largement stéréotypée (et négative) des minorités⁴⁵. Ils ont également informé le Comité consultatif que dans le sud de la Bulgarie, il était rare que des noms turcs soient donnés aux établissements scolaires, même fréquentés par une grande majorité d'élèves appartenant à la minorité turque, et qu'aucun directeur d'établissement n'appartenait à cette minorité.

Recommandation

117. Le Comité consultatif recommande aux autorités de redoubler d'efforts pour que l'histoire, la culture et les traditions des minorités nationales soient mieux représentées dans les établissements scolaires et dans le programme scolaire de tous les élèves de Bulgarie et pour que les enseignants soient formés pour intégrer la dimension interculturelle dans les salles de classe.

Egalité d'accès à l'éducation

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

118. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif exhortait les autorités bulgares à mettre un terme aux pratiques consistant à placer les élèves roms dans des classes ou des écoles séparées et à prendre des mesures pour promouvoir l'intégration des élèves roms dans des établissements scolaires et classes ordinaires. Il leur demandait de déployer des efforts plus soutenus pour assurer l'accès de tous les enfants roms aux écoles maternelles et pour garantir que l'enseignement qui y est dispensé réponde aux besoins des groupes concernés. Enfin, il leur demandait de suivre, développer et généraliser les bonnes pratiques dans ce domaine.

Situation actuelle

119. Les autorités ont fait état d'un programme intitulé «Créer un environnement multiculturel favorable à la mise en œuvre concrète d'une éducation et d'une formation interculturelles»⁴⁶, qui prévoyait le financement (à hauteur de 5 millions BGN, soit environ 2,5 millions EUR au total) et la mise en œuvre de 62 projets en 2008-2009, en coopération avec 20 établissements scolaires, 24 ONG, 14 communes et quatre autres organisations bénéficiaires. Les activités financées visaient à faciliter l'intégration des enfants et des élèves appartenant à des minorités ethniques, à réduire le taux d'abandon scolaire et le nombre d'élèves susceptibles de quitter prématurément l'école et à réduire le nombre d'enfants non scolarisés. Parmi les participants au dispositif, environ 23 000 (soit un peu plus de la moitié des participants) appartenaient à des minorités ethniques, dont la plupart étaient des enfants roms et leurs parents.

120. Le Comité consultatif note également que d'après les informations fournies à l'ECRI en 2011, plus de 10 000 enfants roms ont participé à des programmes d'éducation interculturelle en 2009 et plus de 11 000 en 2010. En 2010, plus de 5 600 enfants ont fréquenté des établissements d'enseignement général et des écoles maternelles situés en dehors de leur zone de résidence (en bénéficiant de la gratuité du transport) et plus de 3 000 ont suivi des cours en vue de leur intégration⁴⁷. S'agissant plus généralement de l'accès aux

⁴⁵ En ce qui concerne la dimension interculturelle de l'éducation en général, voir le Commentaire thématique n° 1 sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ACFC/25DOC(2006)002, chapitres 1.4 et 2.1.

⁴⁶ Ce dispositif a été mis en œuvre dans le cadre du Programme opérationnel « Développement des ressources humaines » (OP HRD) 2007-2013, qui comprenait des projets visant à faciliter l'intégration des enfants et des élèves appartenant à des groupes ethniques minoritaires. Voir rapport étatique, page 47.

⁴⁷ ECRI, Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Bulgarie, adoptées le 7 décembre 2011, CRI(2012)7, page 6.

écoles maternelles, les autorités ont fait savoir qu'elles envisageaient de rendre l'enseignement préscolaire obligatoire à partir de l'âge de 4 ans (contre 5 ans actuellement). Cette mesure pourrait aider à améliorer la maîtrise du bulgare par les enfants qui ont une autre langue maternelle. Cependant, au moment de l'établissement du présent Avis, on ne savait pas si cette mesure serait effectivement adoptée.

121. Le Comité consultatif se félicite des initiatives ci-dessus. Il prend note avec satisfaction de la confirmation par les représentants des Roms que le nombre d'enfants roms qui fréquentent l'école et qui achèvent leur scolarité avec succès est en augmentation et que plusieurs projets de déségrégation scolaire ont donné de bons résultats. Il se félicite de ces progrès et des informations selon lesquelles de plus en plus de Roms réussissent leurs études universitaires. Cependant, il note que la proportion d'élèves turcs et roms qui n'achèvent pas leurs études secondaires reste largement supérieure à celle de la population bulgare dans son ensemble et il en va de même de la proportion d'enfants turcs et roms qui n'ont aucun niveau d'instruction⁴⁸. Dans ce contexte, il insiste sur la nécessité de poursuivre les efforts visant à intégrer les enfants roms dans les établissements scolaires ordinaires. Il souligne également que le manque d'activités destinées à protéger et à préserver la culture romani et à enseigner la langue romani peut contribuer aux difficultés rencontrées par les enfants roms dans le système scolaire, et que ces considérations doivent aussi être prises en compte lorsque l'on cherche à améliorer leur accès à l'éducation.

Recommandation

122. Le Comité consultatif demande aux autorités de poursuivre et de renforcer leurs efforts pour éliminer la ségrégation scolaire et pour promouvoir la pleine intégration des enfants roms dans les établissements scolaires et les classes ordinaires, notamment par des mesures visant spécifiquement à améliorer l'accès des enfants roms à l'école maternelle, à les encourager à poursuivre leur scolarité jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire et à aider les parents à soutenir leurs enfants dans ce sens.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement des langues minoritaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

123. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités de renforcer leur dialogue avec les représentants des minorités nationales afin d'étudier la demande des minorités, y compris des groupes numériquement moins importants, en faveur d'un enseignement de ou dans leur langue minoritaire. Il invitait les autorités à redoubler d'efforts pour offrir aux élèves appartenant à des communautés minoritaires la possibilité d'apprendre leur langue minoritaire, et de supprimer toutes les restrictions juridiques et administratives empêchant d'enseigner d'autres matières que la langue minoritaire dans les langues maternelles des minorités.

Situation actuelle

124. Selon les informations fournies par le ministère de l'Éducation à la suite de la visite du Comité consultatif, pendant l'année scolaire 2012-2013, 9 268 élèves au total ont suivi des

⁴⁸ Selon les données officielles de l'Institut national des statistiques relatives à 2012, citées dans la Stratégie nationale de la République de Bulgarie pour l'intégration des Roms (2012-2020), le secondaire était le plus haut niveau scolaire atteint par 52,3 % de la population bulgare, 29,7 % de la population turque et 9 % de la population rom. 0,9 % des Bulgares, 7,5 % des Turcs et 21,8 % des Roms n'avaient aucun niveau d'instruction.

cours de turc en tant que langue maternelle, 158 des cours d'arménien, 32 des cours d'arabe et 26 des cours de grec. Le Comité consultatif a également été informé de l'existence d'établissements scolaires juifs, où l'hébreu est enseigné.

125. Le Comité consultatif fait observer d'emblée que par rapport notamment au nombre de personnes ayant déclaré appartenir à la minorité ethnique turque lors du recensement de 2011, ces chiffres sont très faibles⁴⁹. De nombreux interlocuteurs du Comité consultatif ont attiré son attention sur le fait que le nombre d'élèves qui étudiaient le turc en tant que langue maternelle avait chuté de plus de 90 % au cours des vingt dernières années. En effet, ils auraient été environ 114 000 au début des années 1990, pour n'être aujourd'hui qu'un peu plus de 9 000. Le Comité consultatif note que cette diminution dépasse de loin le déclin démographique général de la Bulgarie. S'il existe une tendance générale à la baisse (avec quelques fluctuations) dans le nombre d'élèves étudiant d'autres langues que le bulgare⁵⁰, cette forte chute semble être propre à la langue turque et les autorités devraient y être particulièrement attentives. L'argument selon lequel ce phénomène serait « essentiellement lié aux possibilités d'insertion sur le marché du travail au terme des études » ne semble pas suffisant pour expliquer cet abandon rapide et massif de l'étude de la langue maternelle, d'autant qu'il n'a pas été accompagné par un intérêt accru pour l'apprentissage d'autres langues plus cotées⁵¹. Dans ce contexte, le Comité consultatif tient à attirer l'attention des autorités sur le fait que du point de vue des minorités, le fait que le décret n° 2/2009 du ministère de l'Éducation, qui interdit aux enseignants de parler aux élèves dans leur langue minoritaire en dehors des cours, soit toujours en vigueur, a un effet paralysant dans la mesure où il crée un sentiment de honte et de culpabilité quant au fait de s'exprimer dans sa langue maternelle. Compte tenu de l'augmentation récente du nombre d'agressions racistes et xénophobes contre les personnes perçues comme étrangères, il n'est pas évident, dans le climat actuel, de choisir d'étudier sa langue minoritaire. C'est pourquoi il est absolument indispensable que les autorités prennent des mesures concrètes pour faciliter un tel choix.

126. Le Comité consultatif note avec regret que d'après les informations fournies par le ministère de l'Éducation à la suite de sa visite, aucun élève n'étudie actuellement le romani en tant que langue maternelle, bien que les représentants des Roms aient indiqué qu'il existait une demande pour un tel enseignement⁵².

127. Le Comité consultatif n'a été informé d'aucune mesure prise par les autorités pour évaluer la demande dans ce domaine depuis son précédent Avis et déplore une nouvelle fois l'approche passive adoptée par ces dernières dans le domaine de l'enseignement dans les langues minoritaires. Dans ce contexte, le Comité consultatif a été particulièrement frappé par les propos qu'aurait tenu un fonctionnaire chargé des questions éducatives, selon lesquels la langue maternelle serait seulement un signe d'appartenance à une minorité, mais ne

⁴⁹ Lors du recensement de 2011, 564 858 personnes ont déclaré qu'elles étaient d'origine et de langue maternelle turque. Voir rapport étatique, page 21.

⁵⁰ Si l'on compare les tableaux statistiques quinquennaux relatifs à l'enseignement d'autres langues que le bulgare présentés dans les rapports de l'Institut national des statistiques sur l'éducation dans la République de Bulgarie pour 2010 et 2013, disponibles respectivement sur <http://www.nsi.bg/en/content/4779/публикация/education-republic-bulgaria-2010> et <http://www.nsi.bg/en/content/11543/публикация/education-republic-bulgaria-2013>, le nombre total d'élèves qui étudiaient l'anglais en tant que langue étrangère a reculé, par exemple, de 529 078 en 2005 à 497 029 personnes en 2012 (soit une baisse de 6 %), et le nombre d'élèves qui étudiaient le turc en tant que langue maternelle a reculé de 24 176 à 9 064 personnes, soit une chute de 62 % pendant la même période.

⁵¹ Voir rapport étatique, page 16, ainsi que la note de bas de page 50 ci-dessus concernant les autres langues.

⁵² Lors du recensement de 2011, 272 710 personnes ont déclaré être d'origine rom et avoir le romani pour langue maternelle. Voir rapport étatique, page 21.

constituerait pas un aspect majeur de la culture d'une minorité. Les représentants des minorités ont également déploré que le ministère de l'Éducation n'emploie plus de spécialistes des langues minoritaires. De même, elles n'ont eu de cesse de critiquer le fait que l'enseignement des langues minoritaires ne soit pas inclus dans le programme scolaire (général) obligatoire, et ne soit proposé qu'en tant que matière facultative⁵³. Non seulement, cela laisse entendre que maîtriser une langue minoritaire n'est pas une compétence valorisée en Bulgarie, mais cela signifie aussi que les langues minoritaires sont en concurrence avec d'autres matières facultatives, les élèves devant, par exemple, choisir entre suivre un enseignement religieux et apprendre leur langue maternelle. De plus, dans tous les cas, la seule option proposée est l'enseignement *de* la langue minoritaire : la loi ne prévoit aucune possibilité d'enseignement bilingue ni d'enseignement d'autres matières *dans* une langue minoritaire. Les minorités numériquement moins importantes ont des besoins particulièrement importants en ce qui concerne l'enseignement des/dans les langues minoritaires, comme l'ont indiqué, par exemple, les représentants des Arméniens.

128. S'agissant des manuels scolaires utilisés pour enseigner les langues minoritaires, il semblerait que le Gouvernement fournisse très peu d'aide financière, voire aucune, pour leur production. On manque de manuels pour enseigner le turc et ceux qui ont été approuvés sont dépassés dans la mesure où ils n'ont pas été révisés depuis le début des années 1990. Par ailleurs, d'après les informations dont dispose le Comité consultatif il n'existe pas de manuels pour enseigner le romani. Selon les autorités, pour engager la procédure d'approbation de nouveaux manuels scolaires, un projet de manuel doit d'abord être soumis, accompagné d'une demande d'approbation. Ayant informé les organisations non gouvernementales œuvrant à l'intégration scolaire des personnes appartenant aux minorités nationales de la nécessité de présenter de tels projets et demandes, il semble que les autorités n'estiment pas devoir se charger elles-mêmes d'élaborer des manuels scolaires actualisés pour l'enseignement des langues minoritaires. Le Comité consultatif juge cette approche passive d'autant plus regrettable que l'absence de programme scolaire uniforme pour l'enseignement des langues minoritaires rend l'élaboration de tels manuels scolaires particulièrement difficile⁵⁴.

129. Le Comité consultatif note également avec regret que selon les informations fournies par les autorités, depuis 2010, aucune université n'ayant proposé de cours pour les enseignants du primaire qui utiliseront le romani, aucun étudiant n'est actuellement inscrit à une telle formation. Si, d'après les autorités, les universités sont légalement autonomes et doivent par conséquent demeurer libres de décider indépendamment des cours qu'elles entendent proposer, le Comité consultatif fait observer que les autorités pourraient, sans compromettre l'autonomie des universités, encourager ces dernières, par des mesures d'incitation (comme des financements supplémentaires dédiés) à proposer des cours dans des

⁵³ D'après les informations dont dispose le Comité consultatif, le programme scolaire en Bulgarie comprend trois types de matières : les matières obligatoires, les matières « facultatives obligatoires », qui ne font pas partie du programme général mais parmi lesquelles les élèves doivent choisir quatre heures de cours, et les matières facultatives, parmi lesquelles les élèves peuvent choisir deux heures de cours supplémentaires s'ils le souhaitent. Chaque établissement scolaire décide des matières facultatives obligatoires et des matières facultatives qui seront proposées, les parents pouvant demander l'inclusion d'une matière s'ils le souhaitent. L'enseignement d'une langue minoritaire peut être proposé en tant que matière facultative obligatoire ou en tant que matière facultative, mais ne fait pas partie du programme scolaire général obligatoire.

⁵⁴ Dans le cadre de la loi relative à l'éducation telle qu'elle est aujourd'hui, le ministère de l'Éducation n'est tenu d'élaborer des programmes scolaires uniformes que pour les matières obligatoires. Aucun programme n'a été mis au point pour l'enseignement des langues minoritaires, puisqu'il ne s'agit que de matières facultatives (voir également ci-après).

matières nécessaires. Compte tenu des difficultés démographiques rencontrées par la Bulgarie (diminution de la population globale et du taux de natalité), il est particulièrement important de prendre des mesures pour promouvoir le recrutement d'enseignements bien formés, notamment dans les petits villages et villes des régions où vit une forte proportion de minorités ethniques. Dans ce contexte, le Comité consultatif juge particulièrement regrettable que selon les informations reçues, même lorsque des enseignants qualifiés pour enseigner le romani seraient disponibles, ils ne sont pas employés.

130. Enfin, il convient de noter que de nombreux parents roms disent préférer que leurs enfants se concentrent sur l'apprentissage du bulgare à l'école, considérant que parler le romani à la maison est suffisant pour maîtriser leur langue maternelle. Cependant, si un enseignement de qualité de la langue romani était plus largement proposé et si les parents étaient sensibilisés aux bénéfices considérables que pourrait apporter à leurs enfants la maîtrise de leur langue maternelle – comme des facilités pour apprendre d'autres langues, notamment la langue officielle – la situation pourrait évoluer.

131. Le Comité consultatif note que l'absence d'enseignement dans les langues minoritaires est un sujet de préoccupation important pour les personnes appartenant aux minorités nationales en Bulgarie et que l'offre actuelle d'instruction dans la langue maternelle, notamment en turc et en romani, ne semble pas répondre aux besoins des minorités. Il regrette que les travaux visant à élaborer un nouveau projet de loi sur l'éducation, qui devaient résoudre certains des problèmes soulevés ci-dessus, aient été interrompus à la suite des élections législatives de 2013. Il rappelle qu'en tant que Partie à la Convention-cadre, la Bulgarie s'est engagée à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire (article 14.1) et, dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, à assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de son système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue (article 14.2). Il rappelle également que l'offre d'enseignement d'une/dans une langue minoritaire répond souvent à une demande locale et qu'un suivi régulier de ces demandes est par conséquent nécessaire. Une approche purement passive de la part des autorités n'est pas suffisante : les demandes pour un enseignement dans les langues minoritaires devraient être stimulées par des actions, notamment de sensibilisation des parents et des jeunes, promouvant les possibilités existantes d'enseignement dans les langues minoritaires et permettant aux parents appartenant à des minorités nationales de faire des choix éclairés concernant l'éducation linguistique de leurs enfants. Les langues des minorités numériquement moins importantes doivent faire l'objet d'une attention particulière, car elles peuvent être particulièrement menacées⁵⁵.

Recommandations

132. Le Comité consultatif exhorte les autorités bulgares à prendre des mesures concrètes pour affirmer et protéger le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'apprendre leur langue minoritaire. Il leur demande, en consultation avec les représentants des minorités nationales, d'informer les parents ainsi que les enfants appartenant à des minorités nationales des possibilités existantes d'apprentissage des langues minoritaires et des démarches qu'ils peuvent entreprendre pour qu'un tel enseignement soit mis en place

⁵⁵ Commentaire thématique n° 3, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev, paragraphes 70-71.

dans l'établissement scolaire de leurs enfants. Il leur demande également, en consultation avec les représentants des minorités nationales, d'examiner attentivement les demandes existantes pour un tel enseignement, et d'analyser les facteurs qui pourraient actuellement décourager les parents et les enfants de le solliciter. Si ces mesures sont particulièrement urgentes en ce qui concerne les langues turque et romani, elles devraient aussi s'étendre aux langues des minorités numériquement moins importantes.

133. Le Comité consultatif demande également aux autorités bulgares de reconsidérer la place donnée à l'enseignement des langues minoritaires dans le programme scolaire, de sorte que, à tout le moins dans les régions où il existe une demande pour un tel enseignement, il soit systématiquement proposé en tant que matière « facultative obligatoire » plutôt qu'en tant que matière purement facultative.

134. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités de promouvoir plus activement l'élaboration de manuels scolaires adaptés pour enseigner les langues minoritaires, notamment en encourageant activement les initiatives visant à concevoir de tels manuels et en augmentant les financements disponibles pour les soutenir. Dans le même temps, les autorités doivent prendre des mesures visant à encourager la poursuite et, le cas échéant, la remise en place des programmes universitaires de formation d'enseignants qualifiés pour enseigner les langues minoritaires, à inciter les étudiants à suivre ces formations et à promouvoir le recrutement d'enseignants de langues minoritaires dans les régions où vivent un grand nombre de personnes appartenant à des minorités.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation aux processus décisionnels

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

135. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif exhortait les autorités bulgares à prendre des mesures pour améliorer la représentation des minorités au sein des assemblées élues, en supprimant tous les obstacles injustifiés – dont ceux prévus par la loi – à la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires publiques. Il recommandait également d'engager des efforts substantiels pour favoriser une meilleure représentation des Roms à tous les niveaux et d'accorder une attention particulière à la représentation des personnes appartenant à des minorités numériquement moins importantes.

Situation actuelle

136. S'agissant de la participation des personnes appartenant aux minorités nationales au sein des organes élus, les autorités se sont contentées d'indiquer qu'il n'existait pas d'obstacle juridique à la participation effective des citoyens qui s'identifiaient comme appartenant à des groupes ethniques minoritaires aux processus et aux mécanismes décisionnels les concernant.

137. Le Comité consultatif note que, si la Constitution impose des restrictions quant à la création de partis politiques fondés sur des principes ethniques, raciaux ou religieux (voir également ci-dessus, les commentaires relatifs à l'article 7), les personnes appartenant aux minorités nationales continuent d'être représentées au Parlement, et ceci également depuis les dernières élections législatives de 2013 ; des membres du parti politique Mouvement pour les droits et les libertés occupent aussi un certain nombre de postes ministériels. Dans les régions où des minorités vivent en nombre substantiel, des personnes appartenant aux minorités

nationales sont également maires et membres des organes élus locaux. Le Comité consultatif note par ailleurs que des personnes appartenant à la minorité turque figurant sur les listes de divers partis ont été élues au niveau local, et que cela semble être considéré par les membres de cette minorité comme un signe positif d'intégration dans le système politique.

138. Cependant, la minorité rom demeure largement exclue des sphères législative et exécutive. Les représentants des Roms ont fait observer qu'aucun ministre ou vice-ministre ne s'identifiait en tant que Rom, que peu de Roms étaient employés dans la fonction publique et que seulement un membre du Parlement déclarait appartenir à cette minorité. Le nombre de Roms élus au niveau local aurait considérablement diminué, seulement 17 conseillers locaux issus de partis représentant les intérêts des Roms ayant été élus aux élections locales en 2011, contre 81 en 1999. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que cette évolution ait une incidence négative sur les décisions visant à améliorer la situation des Roms défavorisés sur le plan socio-économique (voir également ci-après), les personnes prenant les décisions risquant de mal connaître les Roms, ou même d'avoir des préjugés contre cette minorité.

139. Le Comité consultatif exprime une nouvelle fois son inquiétude concernant les refus répétés d'enregistrer le parti de l'Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN (voir commentaires relatifs à l'article 7 ci-dessus) et le sentiment partagé par les membres de certaines communautés qu'ils devraient éviter de déclarer leur appartenance à une minorité s'ils souhaitent réussir une carrière politique (voir commentaires relatifs à l'article 6 ci-dessus). Le Comité consultatif n'a reçu aucune donnée récente concernant la présence de personnes appartenant à des minorités numériquement moins importantes au sein des organes élus.

140. Le Comité consultatif rappelle que la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales au processus électoral et aux autres processus de prise de décision est extrêmement importante pour permettre aux minorités d'exprimer leurs avis lorsque des mesures législatives et des politiques publiques les concernant sont conçues. Leur participation au sein des organes élus locaux est également essentielle pour que la prise de décision au niveau local tienne dûment compte de la situation des personnes appartenant aux minorités nationales.

Recommandation

141. Le Comité consultatif demande aux autorités de redoubler d'efforts pour promouvoir une meilleure participation et représentation des Roms et des minorités numériquement moins importantes à tous les niveaux et supprimer les obstacles à celles-ci.

Mécanismes de consultation

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

142. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités bulgares de veiller à ce que le Conseil national de coopération sur les questions ethniques et démographiques puisse effectivement jouer son rôle de mécanisme de consultation et permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de participer réellement aux prises de décisions. Il invitait également les ministères et les autres instances concernées à maintenir des contacts directs avec les représentants des minorités nationales, y compris avec ceux qui ne faisaient pas partie dudit Conseil.

Situation actuelle

143. Le Comité consultatif note que le principal mécanisme permettant la participation des minorités par la consultation et la coordination est désormais connu sous le nom de Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration (ci-après « le Conseil national »). Il est présidé depuis juin 2013 par la Vice-Première ministre et ministre de la Justice. Les autorités ont fait savoir que les activités du Conseil national consistent notamment à assurer l'égalité des chances et l'égalité de traitement, à prévenir le racisme, la xénophobie et la discrimination fondée sur l'origine ethnique, à améliorer l'accès aux droits sociaux, notamment des citoyens les plus vulnérables sur le plan socio-économique et à préserver et développer l'identité culturelle, religieuse et linguistique des communautés minoritaires. En 2011, son secrétariat a aussi été chargé de coordonner le processus d'actualisation du Programme-cadre pour l'intégration des Roms dans la société bulgare (2010-2020). Le Comité consultatif note également avec intérêt que des conseils équivalents ont été créés au niveau régional dans 28 régions.

144. Si le fait d'avoir placé le Conseil national sous la présidence de la Vice-Première ministre témoigne d'une volonté d'accorder une place importante à cette instance, le Comité consultatif s'inquiète du faible poids politique donné, semble-t-il, à ses travaux. De plus, le fait que ses pouvoirs ne soient pas clairement définis, notamment ses pouvoirs décisionnels, limite sa capacité à obtenir des résultats dans la pratique. A cet égard, le Comité consultatif attire l'attention sur le budget limité du Conseil (200 000 BGN, soit environ 100 000 EUR), qui l'oblige à solliciter des contributions des ministères spécialisés pour atteindre ses objectifs, notamment en ce qui concerne l'amélioration de l'accès aux droits sociaux.

145. S'agissant de la représentation des minorités nationales au Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration, le Comité consultatif se félicite de la présence en son sein d'ONG représentant les intérêts de plusieurs minorités – Arméniens, Aromaniens, Juifs, Karakachans, Roms, Turcs et Valaques⁵⁶. Il note également avec intérêt que les autorités se sont déclarées disposées à inclure au sein du Conseil national d'autres ONG représentant de « nouvelles » minorités, comme les Russes, les Chinois ou les réfugiés (voir ci-dessus les commentaires relatifs à l'article 3), pourvu qu'elles remplissent les conditions requises, à savoir pouvoir démontrer notamment qu'elles sont légalement enregistrées et qu'elles sont actives dans un domaine donné depuis au moins trois ans. Le Comité consultatif regrette cependant que les autorités ne manifestent aucune volonté d'associer des ONG macédoniennes ou Pomaks aux activités du Conseil national, celui-ci orientant ses travaux exclusivement vers les minorités ethniques. Il fait observer que les questions relatives à l'intégration – soit, dans ce contexte, la promotion d'une société harmonieuse, dans toute sa diversité – relèvent également du mandat du Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration, ce qui semble être en contradiction avec l'actuelle exclusion de certains groupes dont la définition de l'identité ne correspond pas aux critères formels tels qu'interprétés par les autorités.

146. Par ailleurs, les fluctuations importantes dans la composition du Conseil national sont préoccupantes, dans la mesure où elles peuvent être le signe d'une confiance vacillante des ONG dans l'efficacité de cette instance, ou d'une connaissance insuffisante des formalités à remplir périodiquement pour en faire partie. Dans ce contexte, le Comité consultatif note avec regret que plusieurs représentants d'ONG roms ont quitté le Conseil début 2013, le jugeant à la fois paralysé par son absence de pouvoir de prise de décision et trop lent pour

⁵⁶ Voir rapport étatique, page 5.

résoudre des problèmes essentiels à leurs yeux. Il regrette également que les demandes formulées par la suite par ces ONG pour rencontrer le Président du Conseil national n'aient pas été acceptées. Le Comité consultatif note cependant avec intérêt que 47 ONG ont demandé à intégrer le Conseil national en 2014.

147. Le Comité consultatif rappelle que les mécanismes de consultation revêtent une importance particulière lorsqu'aucune mesure particulière n'a été prise pour promouvoir la participation effective des minorités aux instances législatives ou exécutives, et que leur capacité à influencer la prise de décision est d'autant plus cruciale dans ce cas. Il insiste sur l'importance qu'il y a à mettre des ressources suffisantes à leur disposition pour leur permettre un fonctionnement efficace. Lorsque les mécanismes de consultation ne comptent pas parmi leurs membres tous les groupes qui ont souhaité participer à leurs travaux, il importe que les autorités recherchent d'autres moyens d'engager un dialogue avec ces derniers⁵⁷.

Recommandation

148. Le Comité consultatif demande aux autorités bulgares de définir plus clairement les pouvoirs et de renforcer le rôle du Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration, afin qu'il puisse permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales de participer effectivement à la prise de décision. Il invite également les ministères et les autres instances concernées à engager un dialogue direct avec les représentants des minorités nationales et avec les groupes qui ne font pas partie du Conseil national.

Participation à la vie économique et sociale

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

149. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités bulgares de redoubler d'efforts pour remédier aux problèmes rencontrés par les Roms dans des domaines tels que le logement, l'emploi et les soins de santé. Il soulignait également que des efforts plus résolus devaient être déployés pour renforcer la participation des Roms, notamment des femmes roms, aux processus de prise de décision et pour les associer en tant que partenaires clés aux programmes gouvernementaux visant à améliorer leur situation.

Situation actuelle

150. Comme indiqué ci-dessus (voir commentaires relatifs à l'article 4), plusieurs programmes, stratégies et plans d'action ont été adoptés ces dernières années pour améliorer la situation des Roms⁵⁸. Le Comité consultatif se félicite de ces mesures et constate que des effets positifs ont été observés, notamment en ce qui concerne les résultats scolaires des Roms, qui se sont améliorés (voir également ci-dessus les commentaires relatifs à l'article 12). Il note également avec satisfaction que parallèlement aux initiatives du Gouvernement, comme le recrutement de médiateurs roms pour l'emploi, le travail du Médiateur et de la Commission pour la protection contre la discrimination a aidé à résoudre des cas individuels de discrimination rencontrée par des Roms dans leur accès aux droits sociaux – par exemple en empêchant la démolition de logements construits illégalement et l'expulsion forcée de

⁵⁷ Voir, en général, le Commentaire thématique n° 2, La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, ACFC/31DOC(2008)001, partie III.3.c), Participation des personnes appartenant à des minorités nationales au travers des mécanismes consultatifs.

⁵⁸ Voir aussi rapport étatique.

leurs occupants – et à identifier les changements structurels qui pourraient être apportés pour éviter que des problèmes similaires ne surviennent à l’avenir.

151. Néanmoins, le Comité consultatif s’inquiète de ce que de nombreux Roms se trouvent toujours dans une situation socio-économique très défavorisée en Bulgarie. Beaucoup continuent de vivre dans de mauvaises conditions de logement, souvent dans des lieux où les infrastructures sont insuffisantes (pas d’eau chaude courante, voire pas d’eau courante du tout, pas d’accès au réseau d’égout et/ou mauvais éclairage public) et sous la menace d’être expulsés⁵⁹.

152. Les Roms ont aussi, globalement, une espérance de vie plus faible, un taux de mortalité infantile plus élevé et un plus mauvais état de santé que le reste de la population, alors qu’ils sont, en général, moins couverts par l’assurance maladie⁶⁰. Le Comité consultatif se félicite du recrutement de médiateurs sanitaires (105 financés sur le budget de l’Etat et employés par les municipalités entre 2009 et 2011, 109 en 2012, soit une légère augmentation), qui constitue une avancée dans l’amélioration de l’accès des Roms aux soins de santé. Il note avec intérêt que cela a permis d’agir à grande échelle par le biais de vastes campagnes de vaccination, de tests de dépistage des maladies et d’activités de sensibilisation. Cependant, pour le Comité consultatif, ces efforts doivent être maintenus et renforcés pour combler durablement l’écart existant entre la situation des Roms et celle de la population majoritaire dans le domaine de la santé.

153. Le Comité consultatif se félicite du recrutement de médiateurs roms pour l’emploi, chargés d’assister les Roms qui en ont besoin dans leurs relations avec les autorités et notamment de les aider à s’inscrire auprès des agences pour l’emploi. Cependant, il note avec préoccupation que les données obtenues dans le cadre du recensement de 2011 confirment la persistance de différences importantes entre le niveau d’activité économique des Roms, mais aussi des Turcs, par rapport aux personnes d’origine bulgare⁶¹. La discrimination contre les Roms dans l’accès à l’éducation (voir ci-dessus les commentaires relatifs à l’article 12) contribue à réduire leurs chances d’accéder au marché du travail ; par conséquent, les emplois manuels non qualifiés – un secteur gravement touché par la crise économique – sont souvent la seule option immédiatement offerte à bon nombre d’entre eux. Cependant, l’emploi dans ce domaine est souvent informel, ce qui signifie que les travailleurs concernés n’ont pas accès aux prestations sociales telles que l’assurance maladie et n’accumulent pas de droits à pension pour les périodes travaillées. Les représentants des Roms ont également fait savoir que les formations proposées par le ministère du Travail en vue de reconvertir/requalifier les demandeurs d’emploi étaient inutiles car elles n’étaient adaptées ni à la demande du marché, ni au niveau d’instruction de nombreux Roms chômeurs de longue durée.

⁵⁹ Voir par exemple *Naidenova et consorts c. Bulgarie*, CCPR/C/106/D/2073/2011 : dans cette affaire, les auteurs de la réclamation déposée auprès du Comité des droits de l’homme des Nations Unies n’ont pas été expulsés mais menacés d’expulsion. Voir aussi *Yordanova et autres c. Bulgarie*, requête n° 25446/06, arrêt du 24 avril 2012, dans lequel la Cour européenne des droits de l’homme a jugé que, si l’Etat n’était pas tenu de tolérer indéfiniment une occupation de terrain illégale, l’exécution d’une ordonnance d’expulsion prise sur la base d’une loi qui n’exigeait pas l’examen de la proportionnalité et qui était prise et contrôlée selon un processus décisionnel qui n’offrait pas de garanties contre une ingérence disproportionnée constituait une violation des droits des requérants au titre de l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme ; l’examen de l’exécution de cet arrêt est toujours pendant devant le Comité des Ministres.

⁶⁰ Voir Conseil des droits de l’homme des Nations Unies, Rapport de l’experte indépendante sur les questions relatives aux minorités : mission en Bulgarie (4-11 juillet 2011), A/HRC/19/56/Add.2, paragraphes 40-42.

⁶¹ Voir les données de l’Institut national des statistiques pour 2011, citées dans la Stratégie nationale de la République de Bulgarie pour l’intégration des Roms (2012-2020).

154. S'agissant de la participation des femmes roms aux processus de prise de décision, le Comité consultatif se félicite des informations fournies par les autorités selon lesquelles le nouveau Programme-cadre pour l'intégration des Roms dans la société bulgare (2010-2020) insiste sur la nécessité d'associer activement les citoyens d'origine rom, en particulier les femmes, à sa mise en œuvre. Il note que sous le titre « Etat de droit et discrimination », la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms fixe pour objectif de « Créer un état d'esprit favorable à la reconnaissance de l'égalité des femmes roms. Encourager leur pleine participation individuelle, sociale et économique à la vie sociale ». Cependant, les seules mesures destinées à améliorer la situation des femmes roms dans le Plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie touchent à la grossesse, à l'accouchement et au rôle de mère. Si des améliorations dans la qualité des soins de santé et du soutien disponibles dans ces domaines seraient assurément bienvenues, le Comité consultatif juge regrettable que d'autres aspects de la vie des femmes, notamment leur participation active aux processus de prise de décision concernant les droits des Roms, semblent avoir été ignorés.

155. Le Comité consultatif souligne que la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales dans le domaine socio-économique est également cruciale pour renforcer la cohésion sociale. En effet, laisser les minorités nationales en marge de la société peut conduire à leur exclusion sociale et accroître les tensions entre les différents groupes (voir aussi ci-dessus, les commentaires relatifs à l'article 6). Il note avec intérêt qu'une série de consultations se sont tenues au niveau local pour aborder ces questions, notamment avec des représentants d'ONG roms, pendant le processus d'élaboration de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms, et se félicite de cette approche participative. Cependant, il déplore que malgré les demandes des représentants des Roms, aucun budget n'ait été prévu pour mettre en œuvre la Stratégie, ce qui risque d'entraver considérablement la réalisation des objectifs fixés. Il insiste une nouvelle fois sur la nécessité de veiller à ce que la mise en œuvre des mesures envisagées fasse l'objet d'un suivi régulier, en consultation étroite avec les représentants des Roms, et renvoie à sa recommandation précédente à cet égard (voir ci-dessus, article 4).

Recommandations

156. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités bulgares de poursuivre et de renforcer leurs efforts pour remédier aux problèmes rencontrés par de nombreux Roms dans des domaines tels que le logement, l'emploi et les soins de santé, afin de permettre leur participation pleine et effective à la vie socio-économique du pays. Il leur recommande également de prendre des mesures pour lutter contre la discrimination des personnes appartenant à d'autres groupes, comme la minorité turque, dans l'accès à l'emploi.

157. Des mesures plus énergiques et efficaces doivent être prises pour renforcer la participation des femmes roms aux processus décisionnels à tous les niveaux et pour les associer en tant que partenaires clés aux programmes gouvernementaux visant à améliorer leur situation.

III. CONCLUSIONS

158. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à la Bulgarie.

Evolutions positives au terme des trois cycles de suivi

159. En 2011, un recensement a été effectué. Des questions facultatives concernant l'appartenance ethnique, la langue maternelle et la confession/les convictions religieuses ont été incluses dans le questionnaire du recensement, à la suite des consultations tenues avec le Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration et les groupes minoritaires représentés en son sein concernant la définition des différentes notions.

160. La Commission pour la protection contre la discrimination a continué à examiner les réclamations individuelles pour discrimination raciste et ethnique en vertu de la loi anti-discrimination et a étendu son réseau de représentants régionaux. L'approbation d'une augmentation du budget annuel de la Commission pour 2014 mérite d'être saluée. Depuis 2010, le Médiateur a aussi examiné de nombreuses réclamations émanant de personnes appartenant aux minorités nationales, notamment de Roms.

161. Il existe diverses dispositions touchant à la protection des droits culturels des personnes appartenant aux minorités nationales et, fait encourageant, les autorités élaborent actuellement une stratégie culturelle nationale comptant la promotion de la diversité culturelle parmi ses objectifs opérationnels. Les autorités ont invité l'ensemble des ONG intéressées à participer au processus.

162. Des programmes en langue turque continuent d'être diffusés quotidiennement, soit une émission télévisée de dix minutes et un programme radiophonique de trois heures sur les ondes moyennes. Cependant, pour répondre aux besoins des personnes appartenant aux minorités nationales, il serait nécessaire d'accroître l'offre de programmes audiovisuels en turc et dans d'autres langues minoritaires, produits dans le pays et abordant des questions touchant à la vie en Bulgarie, ce qui, de surcroît, pourrait constituer un facteur important d'intégration dans la société bulgare.

163. Les langues minoritaires turque, arménienne, arabe et grecque sont enseignées dans les écoles, bien que le nombre d'élèves étudiant leur langue minoritaire soit faible par rapport aux données obtenues dans le cadre du recensement.

164. Plusieurs programmes, stratégies et plans d'action ont été adoptés au cours des dernières années pour améliorer la situation des Roms, la plus récente étant la Stratégie nationale de la République de Bulgarie pour l'intégration des Roms (2012-2020). Dans le cadre de cette stratégie, un travail a été entrepris avec les régions et les communes en vue d'élaborer des stratégies spécifiques à chaque région de Bulgarie et des plans d'action pour chaque commune. Le nombre de Roms ayant obtenu de meilleurs résultats scolaires, et ayant notamment achevé leurs études universitaires, a augmenté au cours des dernières années, et des projets de déségrégation scolaire ont été menés avec succès. Des initiatives telles que le recrutement de médiateurs sanitaires et de médiateurs pour l'emploi ont eu des effets positifs.

165. Les personnes appartenant aux minorités nationales continuent d'être représentées au Parlement, y compris depuis les dernières élections législatives de 2013, et, dans les régions où elles vivent en nombre substantiel, elles sont également maires et membres des instances élues locales. Le Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration est le principal mécanisme qui permette la participation des minorités par la consultation et la coordination. Des ONG représentant les intérêts de nombreuses minorités siègent au sein de cette instance et les autorités ont indiqué qu'elles étaient disposées à ce que d'autres ONG y soient représentées.

Sujets de préoccupation au terme des trois cycles de suivi

166. Les autorités bulgares maintiennent qu'elles ne reconnaîtront pas l'existence de minorités pomak et macédonienne en tant que telles, et n'ont organisé aucune consultation ou discussion sur la protection offerte par la Convention-cadre avec leurs représentants, bien que ces groupes aient exprimé à plusieurs reprises le souhait de bénéficier de la protection de cet instrument. Pendant le recensement, les personnes qui souhaitaient déclarer une identité macédonienne ou pomak se seraient vues dissuadées, voire empêchées de le faire. En conséquence, de nombreuses organisations macédoniennes ont considéré que les résultats du recensement concernant les Macédoniens devaient être rejetés par principe. De plus, le nombre de personnes s'étant déclarées comme Pomaks n'a pas été publié avec les résultats généraux du recensement, et le nombre de celles qui ont indiqué appartenir à la minorité ethnique rom est très inférieur aux estimations officielles. Il y a également eu une nette augmentation, encore inexplicée, du nombre de personnes ayant préféré ne pas révéler leur appartenance ethnique lors du recensement.

167. Les problèmes rencontrés par les personnes appartenant aux minorités nationales ne semblent pas figurer parmi les priorités de la Commission pour la protection contre la discrimination, qui ne se montre pas très sensible à la nécessité de prendre des mesures pour promouvoir leur égalité pleine et effective.

168. L'absence de politique gouvernementale clairement définie et aisément accessible concernant la protection des droits culturels des personnes appartenant aux minorités nationales peut entraver, dans la pratique, l'exercice de ces droits. Par ailleurs, le soutien apporté par l'Etat aux cultures minoritaires semble susciter certaines tensions.

169. En ce qui concerne la tolérance au sein de la société bulgare, le climat général semble s'être dégradé. Le racisme est de plus en plus courant dans le discours politique et dans les médias. Les partis politiques extrémistes prolifèrent, certains instrumentalisant activement les sentiments anti-immigrés et anti-Roms. Certaines politiques gouvernementales – notamment la proposition de construire une barrière le long d'une partie de la frontière avec la Turquie pour répondre à un afflux soudain de demandeurs d'asile – ont amplifié ces messages, et les voies de recours juridiques en cas de discours de haine ne semblent pas être très efficaces dans la pratique. Il y a eu une augmentation inquiétante du nombre d'agressions physiques à l'encontre de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes perçues comme appartenant à l'un de ces groupes, ainsi que de nombreuses attaques contre des lieux de culte utilisés par des minorités nationales, notamment des mosquées. Les Roms ont également été la cible de nombreuses agressions physiques. Il n'existe toujours pas, dans le Code pénal, de disposition générale exigeant que la motivation raciste soit considérée comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions et lorsque des poursuites sont engagées pour des

infractions qui justifieraient le recours aux dispositions pénales interdisant expressément les actes racistes, ces dernières seraient rarement invoquées.

170. Les restrictions constitutionnelles et juridiques quant à la formation de partis politiques sur des principes ethniques, raciaux ou religieux soulèvent de sérieux problèmes de compatibilité avec l'article 7 de la Convention-cadre. L'application restrictive des procédures d'enregistrement des associations et des partis politiques et des règles régissant le droit de réunion pacifique est aussi un sujet de préoccupation.

171. L'offre actuelle de programmes audiovisuels en langues minoritaires, produits en Bulgarie et portant sur des questions relatives à la vie en Bulgarie, est insuffisante pour répondre aux besoins des personnes appartenant aux minorités nationales.

172. Les autorités n'ont apparemment pas cherché à évaluer les besoins des personnes appartenant aux minorités nationales dans différents domaines, notamment en ce qui concerne l'emploi des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives ou l'utilisation des langues minoritaires sur les indications topographiques. Elles n'ont pas non plus cherché à légiférer afin de permettre l'emploi des langues minoritaires dans ces domaines sur la base d'une réglementation claire et transparente et conformément à la Convention-cadre. Les représentants des minorités ont également fait savoir qu'il était toujours difficile de faire reconnaître officiellement les noms non slaves et que les personnes qui choisissaient d'utiliser de tels noms subissaient des conséquences négatives.

173. Le nombre d'élèves étudiant le turc a fortement chuté au cours des vingt dernières années et aucun élève n'étudie actuellement le romani en tant que langue maternelle. Les langues minoritaires ne sont enseignées que dans le cadre des matières facultatives du programme scolaire et la seule option offerte est l'enseignement de la langue minoritaire ; la loi ne prévoit aucune possibilité d'enseignement bilingue ni d'enseignement d'autres matières dans une langue minoritaire. Les établissements scolaires manquent également d'enseignants correctement formés et de manuels scolaires actualisés.

174. Les plans d'action élaborés dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms ne sont actuellement pas financés. De plus, la façon dont les bénéficiaires de ces stratégies sont désignés soulève des problèmes du point de vue de la Convention-cadre et demande à être clarifiée. De nombreux Roms de Bulgarie se trouvent dans une situation très défavorisée sur le plan socio-économique. Beaucoup continuent de vivre dans de mauvaises conditions de logement, souvent dans des lieux disposant de peu d'infrastructures et sous la menace d'être expulsés de force. L'état de santé général des Roms est largement inférieur à celui du reste de la population et des différences importantes persistent dans le niveau d'activité économique des Roms par rapport aux personnes d'origine bulgare. La proportion d'élèves roms qui n'achèvent pas leurs études secondaires ou qui n'ont aucun niveau d'instruction, reste également largement supérieure à celle enregistrée pour la population bulgare.

175. Le fait que le Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration oriente ses travaux exclusivement vers les minorités ethniques signifie qu'il est peu disposé à associer à ses activités des représentants de groupes que les autorités ne reconnaissent pas comme des minorités ethniques, malgré le potentiel de cette instance pour promouvoir l'intégration. De plus, l'absence de pouvoirs bien définis, notamment de pouvoirs

de prise de décision, ainsi que son budget réduit, limitent la capacité du Conseil national à obtenir des résultats dans la pratique.

Recommandations

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

Questions nécessitant une action immédiate⁶²

- **prévoir une enveloppe budgétaire spécifique pour mettre en œuvre les stratégies et plans d'action nationaux, régionaux et municipaux en faveur de l'intégration des Roms, et évaluer et examiner régulièrement leur état d'avancement, en consultation étroite avec les représentants des Roms ;**
- **condamner systématiquement les crimes de haine et les discours de haine et redoubler d'efforts pour que toutes les infractions à caractère raciste soient dûment identifiées et qu'elles fassent l'objet d'enquêtes, de poursuites et de sanctions effectives ;**
- **prendre des mesures énergiques pour affirmer et protéger le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'apprendre leur langue minoritaire et procéder à un examen approfondi des demandes en ce sens, en analysant notamment les facteurs qui découragent actuellement les parents et les enfants de demander à étudier leur langue ;**
- **veiller à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent effectivement participer à la prise de décision, notamment en précisant les pouvoirs et en renforçant le rôle du Conseil national de coopération sur les questions ethniques et l'intégration ;**
- **poursuivre et renforcer les efforts visant à remédier aux problèmes socio-économiques rencontrés par les personnes appartenant aux minorités nationales, en particulier les Roms, dans des domaines tels que le logement, l'emploi et les soins de santé.**

Autres recommandations⁶³

- engager un dialogue direct et constructif avec les personnes appartenant aux groupes souhaitant bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre et maintenir une approche inclusive du champ d'application personnel de la Convention-cadre, en consultation avec les personnes concernées et dans le respect des dispositions de la Convention ;
- veiller à ce que la Commission pour la protection contre la discrimination et le Médiateur disposent de ressources suffisantes pour prendre véritablement en considération les préoccupations et les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ;

⁶² Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

⁶³ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- redoubler d'efforts pour soutenir les initiatives visant à protéger, préserver et développer l'identité culturelle des minorités et associer étroitement les représentants des minorités nationales à l'élaboration d'une stratégie culturelle nationale ;
- lever tous les obstacles juridiques restants qui empêchent les groupes intéressés d'exercer leur liberté d'association garantie par la Convention-cadre et revoir à nouveau les conditions applicables à l'enregistrement des partis politiques ;
- renforcer le soutien financier accordé pour que les personnes appartenant aux minorités nationales, y compris aux groupes numériquement moins importants, puissent accéder à des émissions de radio et de télévision dans leur langue minoritaire, veiller à ce qu'il y ait suffisamment d'émissions en langues minoritaires pour répondre aux besoins des personnes appartenant aux minorités nationales et à ce qu'elles soient diffusées à des horaires où elles peuvent être suivies par la plus grande audience possible ;
- évaluer, en consultation étroite avec les représentants des minorités nationales, dans quelle mesure il existe un besoin et une demande d'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives et sur les panneaux topographiques et indications similaires dans les aires géographiques où les critères énoncés par la Convention-cadre à cet égard sont remplis ; définir légalement des critères clairs et des procédures transparentes concernant les cas où ces droits peuvent être exercés, et selon quelles modalités ; identifier et éliminer tous les obstacles qui empêchent encore la pleine reconnaissance officielle et le plein usage dans la vie quotidienne des noms en langues minoritaires ;
- poursuivre et renforcer les efforts pour éliminer la ségrégation scolaire et pour promouvoir la pleine intégration des enfants roms dans les établissements scolaires et les classes ordinaires, notamment par des mesures visant spécifiquement à améliorer l'accès des enfants roms à l'école maternelle, à les encourager à poursuivre leur scolarité jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire et à aider les parents à soutenir leurs enfants en ce sens ;
- promouvoir activement l'élaboration de manuels scolaires adaptés pour enseigner les langues minoritaires et encourager la poursuite et, le cas échéant, la remise en place des programmes universitaires de formation d'enseignants qualifiés pour enseigner les langues minoritaires.