

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 7 février 2017

ACFC/OP/IV(2016)004

Quatrième Avis sur la République de Moldova - adopté le 25 mai 2016

Résumé

Les autorités moldaves manifestent une volonté permanente de protéger les droits des personnes appartenant aux minorités nationales tout en assurant la promotion de leur participation effective à la vie publique. En particulier, des efforts ont été entrepris ces dernières années pour améliorer la maîtrise de la langue d'État au sein des communautés minoritaires nationales. Dans l'ensemble, toutefois, des barrières linguistiques subsistent, notamment pour les générations plus âgées, entravant l'accès aux droits et contribuant à une division importante de la société moldave selon des critères ethniques et linguistiques. Les conditions favorables à la formation d'une identité civique unique fondée sur un discours inclusif et le respect de la diversité n'ont pas encore été créées. De ce fait, les spécificités ethniques et linguistiques vont de pair avec une division plus large entre l'Est et l'Ouest, qui sépare la société en deux grands groupes, les locuteurs du russe et les locuteurs de la langue d'État.

Dans ce contexte polarisé, les personnes appartenant aux minorités nationales sont marginalisées sans avoir la possibilité de développer leurs propres identités et positions. Les langues minoritaires sont par exemple toujours enseignées uniquement dans les écoles russophones, ce qui ne laisse pas suffisamment de possibilités aux personnes appartenant aux minorités nationales de maîtriser parfaitement la langue d'État tout en poursuivant leur apprentissage des langues minoritaires et du russe. Une valorisation et une promotion plus actives de la grande diversité culturelle et linguistique de la Moldova, notamment des nombreuses minorités numériquement plus faibles, pourraient contribuer de façon significative au développement d'un sentiment d'identité civique parmi l'ensemble des citoyens en tant qu'éléments essentiels d'une société diverse, et permettre de surmonter les clivages existants.

Alors qu'une législation antidiscrimination complète a été adoptée en 2012 et qu'un organe chargé des questions d'égalité a débuté ses activités en 2013, la stigmatisation et les stéréotypes restent largement répandus dans la société, alimentant des attitudes discriminatoires à l'égard des Roms et d'autres minorités. Les Roms continuent de se heurter à des obstacles importants concernant l'égalité d'accès aux droits et aux services de base, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et du logement.

L'avis des personnes appartenant aux minorités nationales n'est pas toujours pris en compte dans les processus de décision qui les concernent, et aucun dispositif n'a été mis en place pour garantir une coordination et une concertation régulières entre les niveaux local / régional et central. Le manque de perspectives économiques, qui touche toutes les communautés, a contribué à une émigration massive ces dernières années, en particulier dans les régions rurales et frontalières, où les minorités nationales résident en grand nombre. Il convient de mettre en œuvre des initiatives ciblées pour le développement d'infrastructures spécifiques dans ces régions afin d'offrir une perspective à la population et de prévenir toute nouvelle vague d'émigration.

Recommandations pour action immédiate

- **Prendre toutes les mesures qui s'imposent, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales, pour adopter et mettre en œuvre une stratégie à long terme concernant la formation d'une identité civique inclusive et solidement fondée sur le respect de la diversité ethnique et linguistique en tant que partie intégrante de la société moldave ;**
- **Prendre en compte de manière plus active la diversité linguistique de la Moldova en assurant la promotion de l'utilisation des langues minoritaires, en particulier celles parlées par les groupes numériquement plus faibles, dans les communications officielles et dans la topographie ;**
- **S'assurer, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales, que le système éducatif prévoit un accès effectif à une connaissance parfaite de la langue d'État pour les personnes appartenant aux minorités nationales tout en améliorant l'accès à un enseignement et un apprentissage de qualité de toutes les langues minoritaires et dans ces langues par le biais de modèles éducatifs bilingues et trilingues qui ouvrent l'accès aux langues utilisées en Moldova et facilitent le dialogue interethnique dans la société ;**
- **Veiller systématiquement à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales participent à tous les processus de décision, en particulier, mais pas exclusivement, dans les domaines qui les concernent directement, et tenir effectivement compte de leurs opinions et leurs préoccupations concernant la réforme de l'administration publique pour éviter tout effet négatif sur l'exercice des droits des minorités, tels que pour les Bulgares dans le raïon (district) de Taraclia.**

Table des matières

I. PRINCIPAUX CONSTATS	4
PROCÉDURE DE SUIVI	4
VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE	4
ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES RECOMMANDATIONS POUR UNE ACTION IMMÉDIATE	5
ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES AUTRES RECOMMANDATIONS.....	6
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	8
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE.....	8
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE.....	10
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE.....	15
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE.....	17
ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE.....	22
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE.....	22
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE.....	24
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE.....	26
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE.....	29
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE.....	32
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE.....	36
ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE.....	41
III. CONCLUSIONS.....	42
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE	42
AUTRES RECOMMANDATIONS.....	43

I. Principaux constats

Procédure de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la République de Moldova a été adopté conformément à l'article 26(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 le quatrième rapport étatique (*version anglaise uniquement*) soumis par les autorités le 10 juin 2016, et 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 la visite qu'il a effectuée à Chisinau, Balti, Comrat et Taraclia du 14 au 18 mars 2016.

2. Le Comité consultatif se félicite de l'approche constructive et coopérative globale des autorités à l'égard de la procédure de suivi et de l'aide considérable qu'elles ont apportée dans le cadre de la quatrième visite dans le pays. Le troisième Avis a été publié rapidement et un séminaire de suivi a été organisé en novembre 2010 afin d'examiner ses résultats avec les principales parties prenantes. Il salue en particulier le fait que le troisième Avis et sa Résolution ont été traduits dans la langue d'État ainsi qu'en bulgare, en gagaouze, en russe et en ukrainien. Si les représentants des minorités nationales ont été consultés lors de la préparation du rapport étatique du quatrième cycle, il semble que la version présentée ne reflète pas un certain nombre de leurs préoccupations.

3. La Transnistrie étant toujours hors du contrôle effectif des autorités moldaves, le Comité consultatif ne saurait leur adresser de recommandations concernant une mise en œuvre plus efficace de la Convention-cadre dans cette région. Il souligne cependant sa préoccupation concernant l'accès aux droits garantis par la Convention-cadre pour les personnes appartenant aux minorités nationales qui résident en Transnistrie et souhaite attirer l'attention sur des questions précises sous les articles concernés. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois à toutes les parties concernées d'adopter une approche constructive afin de garantir le respect des droits des minorités en tant que partie intégrante des droits de l'homme universellement applicables sur tout le territoire de la Moldova.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

4. Les autorités ont constamment démontré leur engagement en faveur de la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales tout en encourageant leur participation effective à la vie publique, y compris par le biais de mesures destinées à améliorer le niveau de connaissance de la langue d'État parmi les communautés des minorités nationales. Cependant, dans l'ensemble, les droits des minorités semblent être considérés principalement comme une problématique liée à la préservation de la culture. Une attention limitée est portée à la promotion de l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités en tant que partie intégrante de l'action plus large en faveur de la défense des droits de l'homme. S'il n'y a pas d'hostilité envers les locuteurs du russe ou d'autres langues minoritaires au niveau personnel, un net clivage ethnique et linguistique subsiste dans la société moldave. Malgré quelques efforts déployés ces dernières années, les conditions favorables à la formation d'une

identité civique unique, qui soit indépendante des influences des pays voisins et fondée sur un discours inclusif et le respect de la diversité, n'ont pas encore été créées. Du fait de cette incertitude concernant l'identité civique moldave, les spécificités ethniques et linguistiques semblent associées à une polarisation plus large entre l'Est et l'Ouest, où les locuteurs du russe sont considérés comme aspirant à des liens plus étroits avec la Russie, tandis que les locuteurs de la langue d'État sont vus comme soutenant une stratégie pro-européenne et même une unification éventuelle avec la Roumanie.

5. Dans ce contexte, les personnes appartenant aux minorités moins importantes numériquement sont marginalisées. En fonction de leurs compétences linguistiques réelles ou présumées, elles sont affiliées à l'un des deux grands groupes, c'est-à-dire soit aux locuteurs du russe, soit aux locuteurs de la langue d'État, sans avoir la possibilité de développer leurs propres identités et positions. Les langues minoritaires sont toujours enseignées uniquement dans les écoles russophones¹, ce qui ne laisse pas suffisamment de possibilités aux personnes appartenant aux minorités nationales de maîtriser la langue d'État tout en poursuivant leur apprentissage des langues minoritaires et du russe. Le Comité consultatif estime qu'une valorisation et une promotion plus actives de la grande diversité culturelle et linguistique de la Moldova, y compris des nombreuses minorités numériquement plus faibles, pourraient contribuer de façon significative au développement d'un sentiment d'identité civique entre l'ensemble des citoyens en tant qu'éléments essentiels d'une société diverse, et permettre de surmonter les clivages existants.

6. La stigmatisation et les stéréotypes sont largement répandus dans la société, alimentant des attitudes discriminatoires à l'égard des Roms et d'autres minorités. Des représentants de certains partis politiques ainsi que le chef de l'Église orthodoxe moldave ont appelé devant le Parlement à abroger la loi sur l'égalité la qualifiant de déstabilisante pour la société et de menace pour les valeurs chrétiennes. Les Roms se heurtent toujours à des obstacles importants concernant leur égalité d'accès aux droits et aux services de base, en particulier dans les sphères de l'éducation, de l'emploi et du logement. Alors que le manque de perspectives économiques touche toutes les communautés et a contribué à une émigration massive ces dernières années, la situation dans les régions rurales et frontalières, où les minorités nationales résident en nombre substantiel, est particulièrement critique. Il convient de mettre en œuvre des initiatives ciblées destinées à développer des infrastructures spécifiques afin d'offrir une perspective à la population et de prévenir toute nouvelle vague d'émigration.

Évaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations pour une action immédiate

7. Après l'adoption de la loi sur la garantie de l'égalité en mai 2012, un organe spécialisé chargé de lutter contre la discrimination a été créé fin 2013. Le conseil pour l'égalité prend de plus en plus de décisions, qui contribuent à la promotion de l'égalité d'accès aux droits des

¹ Le terme « écoles russophones » renvoie aux écoles où le russe est utilisé comme vecteur d'enseignement et d'apprentissage, tandis que le terme « écoles en langues minoritaires » renvoie aux écoles où le russe est utilisé comme vecteur d'enseignement et les langues minoritaires sont enseignées en tant que matière. Le terme « écoles dans la langue d'État » est employé pour les écoles où la langue d'État est le vecteur d'enseignement et d'apprentissage.

personnes appartenant aux minorités nationales. Il est nécessaire de poursuivre les activités visant à mieux faire connaître son mandat et son fonctionnement afin d'améliorer la compréhension du cadre législatif correspondant et les voies de recours disponibles en cas de discrimination raciale. De plus, il est essentiel que cet organe soit doté des compétences et des moyens nécessaires pour lui permettre de remplir effectivement son rôle important. Si des efforts ont été entrepris pour lutter contre toutes les formes d'intolérance, y compris par le biais de modifications du Code pénal, le nombre d'enquêtes sur les infractions motivées par la haine reste très faible et très peu d'affaires ont été portées devant la justice. Il n'existe aucun mécanisme indépendant chargé de surveiller les formes possibles de comportements répréhensibles ou d'abus de pouvoir de la part des forces de police.

8. Le Plan d'action pour les Roms 2011-2015, adopté en concertation avec les représentants des minorités nationales et de la société civile, prévoyait un large éventail de mesures visant à surmonter les inégalités et la discrimination continues subies par les Roms. Toutefois, son application est incohérente en raison d'une répartition pas toujours claire des compétences pour mener des actions concrètes entre les différents niveaux de pouvoir et de ressources attribuées qui se sont révélées être largement insuffisantes. Il est notamment regrettable que le plan pour l'emploi de 48 médiateurs roms d'ici à la fin 2015, qui a été vu comme une mesure essentielle pour promouvoir l'accès aux droits des Roms en matière d'emploi, d'éducation et de services sociaux au niveau local, n'ait pas été pleinement mis en œuvre. Seuls neuf médiateurs auraient effectivement été en poste début 2016. Un nouveau plan d'action est en cours d'élaboration en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales. Il convient aussi de les associer activement à l'adoption et à la mise en œuvre du plan, y compris à haut niveau, et au processus de suivi et d'évaluation de toutes les nouvelles mesures destinées à améliorer la situation des Roms, y compris à haut niveau.

Évaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations

9. Un recensement complet de la population et des logements a été mené en mai 2014, malgré certaines critiques concernant le processus de collecte de données. La publication des résultats complets est toujours en suspens. Alors que les personnes interrogées étaient libres de s'auto-identifier, au cours du processus de recensement elles n'ont pas été informées de la possibilité d'indiquer des appartenances multiples ; par conséquent, rares sont celles qui y ont eu recours. De plus, il semble que des agents du recensement aient rempli eux-mêmes les formulaires, en fonction d'hypothèses fondées sur le nom ou l'apparence de la personne interrogée. Le Comité consultatif constate avec regret que de manière générale, le processus de recensement n'inspirerait guère confiance à la population.

10. Le Bureau des relations interethniques continue de jouer un rôle important en tant que principal organe gouvernemental chargé de la protection et de la promotion des droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Toutefois, on considère généralement qu'il ne s'acquitte pas de manière assez active de ses responsabilités, en partie car ses compétences et ses moyens n'ont pas été renforcés ces dernières années. Au contraire, ils semblent avoir été affaiblis par des changements fréquents de direction et par le manque de vision et d'orientation stratégique en résultant. Si les associations culturelles des minorités nationales bénéficient d'un certain soutien pour leurs activités aux niveaux central et local, les montants demeurent insuffisants pour permettre en particulier aux personnes appartenant aux minorités

numériquement plus faibles de préserver leurs identités. Aucun budget spécifique ne leur est attribué et davantage d'efforts devraient être faits pour garantir l'égalité d'accès aux ressources et associer les représentants des minorités nationales, y compris les femmes et les jeunes, aux processus de décision pertinents concernant l'attribution des fonds.

11. L'enseignement des langues et des cultures bulgare, gagaouze et ukrainienne continue d'être proposé à raison de quatre heures par semaine dans les écoles russophones qui sont situées dans des zones où les personnes appartenant aux minorités nationales sont fortement représentées. Certains efforts ont été faits pour accroître l'offre d'enseignement en langues minoritaires, notamment l'introduction d'une méthode d'enseignement multilingue dans des écoles pilotes. Toutefois, dans l'ensemble, le nombre d'élèves qui fréquentent des écoles en langues minoritaires est en baisse, car les établissements rencontrent des difficultés constantes dans le recrutement d'enseignants suffisamment qualifiés et ne disposent pas toujours de suffisamment de matériels d'apprentissage et d'enseignement de haute qualité. De plus, l'offre et la qualité de l'enseignement de la langue d'État dans ces écoles n'ont pas véritablement progressé depuis le précédent cycle de suivi, malgré l'engagement plusieurs fois réitéré du gouvernement en ce sens. Des efforts ciblés et durables sont nécessaires pour concevoir un modèle d'éducation qui améliore la qualité de l'enseignement de la langue d'État tout en veillant à la protection et à la promotion des droits à l'éducation des personnes appartenant aux minorités nationales. Il convient de mettre en place des méthodes modernes d'enseignement des langues afin que les écoles en langues minoritaires demeurent des établissements attractifs de haute qualité, qui offrent à leurs diplômés les mêmes chances de réussir leur carrière universitaire et professionnelle en Moldova.

12. Aucun progrès important n'a été fait concernant le degré de participation effective à la vie publique des personnes appartenant aux minorités nationales. Leur représentation au sein des organes élus et de l'administration publique se limite principalement au niveau local, tandis que les institutions publiques au niveau central seraient de plus en plus monoethniques. Les avis des personnes appartenant aux minorités nationales ne sont pas toujours pris en compte dans les processus de décision les concernant, et il semblerait qu'aucun dispositif n'ait été mis en place pour assurer une coordination et la concertation régulières entre les niveaux local, régional et central. Le Comité consultatif considère qu'il est indispensable travailler en étroite concertation et d'instaurer un dialogue efficace pour assurer la participation des représentants des minorités régionales et nationales aux processus politiques plus larges, y compris aux discussions sur la façon de répondre à des préoccupations légitimes concernant l'efficacité administrative sans limiter l'exercice effectif des droits des minorités.

II. Constats article par article

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel

Situation actuelle

13. Le cadre législatif concernant le champ d'application de la Convention-cadre n'a pas changé depuis le troisième cycle de suivi. Sa protection, conformément à la loi relative aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, ne couvre toujours officiellement que les citoyens de la République de Moldova². Dans la pratique, cependant, on continue d'ignorer cette restriction car dans la vie quotidienne, aucune preuve de citoyenneté n'est requise dans l'accès aux droits des minorités. Un certain nombre d'associations de non-ressortissants font toujours partie du Conseil de coordination des organisations ethnoculturelles, établi sous l'égide du bureau des relations interethniques en vertu de l'article 25 de la loi susmentionnée (voir aussi article 15). Tout en saluant cette approche inclusive, le Comité consultatif note que l'apatridie continue de toucher particulièrement les personnes appartenant aux minorités nationales (voir article 4) et réaffirme que l'utilisation formelle de critères exclusifs pour l'exercice des droits des minorités peut avoir des conséquences discriminatoires. Au lieu de cela, il convient de déterminer pour chaque droit séparément s'il existe un motif légitime de moduler l'accès sur la base de la citoyenneté³.

Recommandation

14. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer d'appliquer une approche flexible au cas par cas pour toutes les demandes d'exercice des droits des minorités par des non-ressortissants appartenant aux minorités nationales.

Recensement

Situation actuelle

15. Un recensement complet de la population et des logements a été effectué en mai 2014⁴. Si des résultats préliminaires ont été présentés en décembre 2014, les données complètes restent à publier. D'après les résultats préliminaires, les agents de recensement, qui se sont rendus dans les foyers de tout le pays, hormis la région de la Transnistrie, ont rempli manuellement 2,9 millions de questionnaires, en comptant quelque 330 000 personnes qui se trouvaient à l'étranger au moment du recensement. Plus de 26 000 foyers ont refusé de participer au recensement, dont la plupart à Chisinau. Le Comité consultatif a en outre appris

² L'article 1 de la loi n° 382-XV de la République de Moldova sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales et le statut juridique de leurs organisations (juillet 2001) précise : « En vertu de la présente loi, par personnes appartenant aux minorités nationales on entend les personnes qui résident sur le territoire de la République de Moldova, ont la nationalité moldave, possèdent des caractéristiques ethniques, culturelles et linguistiques qui diffèrent de la majorité de la population (les Moldaves) et se considèrent comme étant d'une origine ethnique différente. »

³ Voir également Rapport sur « les non-ressortissants et les droits des minorités », adopté par la Commission de Venise lors de sa 69^e session des 15 et 16 décembre 2006.

⁴ Le recensement de la population n'a pas été réalisé dans la région de Transnistrie. Les dernières données officielles relatives à la composition de la population proviennent d'un recensement analogue qui a eu lieu en 2004.

que l'entrée et le traitement des données actuelles, complétées par des informations de base conservées dans les registres administratifs de population, ne débuteraient qu'en avril 2016, après le recrutement et la formation d'un grand nombre d'agents temporaires. Les résultats complets du recensement sont donc attendus au printemps 2017⁵. Le Comité consultatif déplore ce retard important étant donné que l'accessibilité d'informations mises à jour sur la composition de la population, y compris au niveau de l'emploi et de l'éducation, joue un rôle majeur pour la conception de politiques et de mesures ciblées pour la promotion de l'égalité (voir article 4). Dans le même temps, il tient à souligner que les statistiques relatives à la population ne peuvent pas reposer exclusivement sur ces données⁶. S'il conviendrait de collecter régulièrement des données dans ce domaine, il est nécessaire de les compléter par des informations recueillies dans le cadre de recherches indépendantes et de procéder à une analyse détaillée en concertation avec les représentants des minorités, en particulier lorsque les statistiques sont utilisées comme base pour l'application des droits des minorités (voir aussi article 10).

16. Le Comité consultatif note les vives préoccupations des représentants de la société civile et des minorités concernant le processus et la méthode utilisés pour le recensement. Selon leurs informations, un tiers de la population n'a pas été recensée du tout et des doutes existent sur la façon dont les informations ont été collectées⁷. Si les questionnaires avaient en principe été préparés dans plusieurs langues minoritaires, les formulaires n'étaient pas toujours disponibles dans la langue appropriée, et beaucoup d'agents de recensement n'auraient pas été en mesure de fournir des informations supplémentaires au moment voulu. Le Comité consultatif salue le fait que les questions sur l'appartenance ethnique et la religion n'étaient pas obligatoires et qu'une marge de manœuvre ait été laissée pour la saisie des données. Si, dans la majorité des cas, les personnes interrogées étaient libres de s'identifier comme elles le souhaitent, y compris de déclarer des appartenances multiples, beaucoup n'auraient pas été convenablement informées de ce droit⁸. Cependant, d'après les interlocuteurs du Comité consultatif, aucune information n'a été fournie dans le processus de recensement sur la possibilité d'indiquer plusieurs appartenances ethniques, c'est pourquoi peu de personnes ont eu recours à cette possibilité. De plus, des agents de recensement auraient rempli eux-mêmes les formulaires, sur la base d'hypothèses fondées sur le nom ou l'apparence de la personne interrogée. Du fait de ces irrégularités ainsi que du retard important de la publication des résultats, la population est très méfiante à l'égard du processus global de recensement.

Recommandation

17. Le Comité consultatif demande aux autorités d'entamer un dialogue ouvert avec les représentants de la société civile et des minorités sur la méthode appliquée pour la collecte et le traitement en cours des données du recensement de 2014. Les résultats complets devraient

⁵ Voir le calendrier de publication du recensement à l'adresse

<http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5169> (consulté le 19 mai 2016).

⁶ Voir aussi Commentaire thématique n° 3 - Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 21.

⁷ Le Comité consultatif a été informé par les autorités compétentes que plus de 145 000 personnes n'ont pas été recensées pour la seule capitale.

⁸ Le manque d'informations officielles sur la manière de remplir les formulaires en conformité avec le droit à la libre identification aurait laissé place à des sources non officielles qui ont donné des conseils sur la façon de les remplir « correctement ».

être publiés sans tarder et analysés en étroite coopération avec les représentants des minorités, en particulier lorsqu'ils sont utilisés comme base pour l'exercice des droits des minorités.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel relatif à l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales

Situation actuelle

18. Le cadre législatif concernant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales a été complété en mai 2012 avec l'adoption de la loi sur la garantie de l'égalité⁹. Le Comité consultatif accueille favorablement la création, le 1^{er} janvier 2013, d'une instance spécialisée, le Conseil pour la prévention et la lutte contre la discrimination et pour la garantie de l'égalité¹⁰. Le conseil pour l'égalité se compose de cinq membres nommés par le parlement, dont trois doivent provenir de la société civile. Depuis qu'il est devenu pleinement opérationnel vers la fin de l'année 2013, il a reçu quelque 385 plaintes et a ouvert un certain nombre de dossiers de sa propre initiative. Au total, il a rendu plus de 200 décisions, établissant une discrimination dans près de 75 % des affaires recevables¹¹, dont la majorité concernait une discrimination fondée sur l'âge, le handicap, ainsi que la langue (voir aussi article 10). Le Comité consultatif relève avec satisfaction que le conseil pour l'égalité semble avoir largement gagné la confiance de la société civile et des représentants des minorités nationales. Il salue en outre sa participation active à plusieurs activités de formation et de sensibilisation, ainsi qu'à des campagnes d'information publique visant à étendre sa portée¹². Toutefois, d'après ses propres représentants, un bon tiers des plaintes reçues sont irrecevables, ce qui indique de manière générale une compréhension limitée des dispositions législatives et du mandat du conseil pour l'égalité par la population. Le Comité consultatif prend note en outre de la série de propositions de modifications de la législation en la matière que le conseil pour l'égalité a présentées pour renforcer son efficacité et remédier aux dysfonctionnements dénoncés depuis le début de ses activités. En particulier, l'instance devrait être habilitée à mener des enquêtes effectives sur les faits liés aux plaintes soumises à son examen¹³. Par ailleurs, le fait que le conseil pour l'égalité puisse uniquement établir une discrimination sans pouvoir appliquer de sanctions administratives a été critiqué par plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif comme entravant gravement son influence.

⁹ Loi n° 121 sur la garantie de l'égalité du 25 mai 2012.

¹⁰ Le conseil pour l'égalité aurait dû être opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2013, mais la nomination de ses membres n'a été achevée qu'en juin 2013. Il est donc *de facto* opérationnel depuis octobre 2013. Voir rapport étatique, p. 10.

¹¹ Depuis janvier 2015, le conseil pour l'égalité publie aussi des décisions d'irrecevabilité, alors qu'en 2014, le requérant était informé de l'irrecevabilité de sa plainte par courrier officiel.

¹² L'établissement de partenariats stratégiques avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés, le renforcement de sa présence dans les régions, et l'identification de cas ayant des répercussions collectives figurent parmi les priorités déclarées du conseil. Voir le rapport d'activités du Conseil pour la prévention et l'élimination de la discrimination et pour la garantie de l'égalité 2014, p. 33.

¹³ Voir aussi la *Présentation préparée par le Conseil pour la prévention et l'élimination de la discrimination et pour la garantie de l'égalité* pour l'examen périodique universel (EPU) de la République de Moldova, 26^e session, 23 mars 2016, p. 2.

19. Le Comité consultatif prend par ailleurs acte de l'adoption, en avril 2014, de la loi sur l'avocat du peuple (le médiateur), en vertu de laquelle le Centre des droits de l'homme a été réorganisé et le nombre d'« avocats parlementaires » est passé de quatre à deux « avocats du peuple »¹⁴. L'institution, qui bénéficie du statut B en tant qu'institution nationale des droits de l'homme, arrive au terme d'un processus de réforme visant à renforcer son efficacité, ainsi qu'il a été recommandé à plusieurs reprises ces dernières années¹⁵. Tout en saluant l'engagement de renforcer ses compétences, le Comité consultatif observe que l'insuffisance des ressources et des financements demeure un obstacle au fonctionnement efficace du bureau du médiateur. Il se situe toujours dans des locaux inadaptés et n'a pas reçu les moyens de recruter un nombre suffisant de professionnels¹⁶. Surtout, des mesures ciblées visant à renforcer son indépendance restent néanmoins en suspens¹⁷. La loi de 2014 prévoit que le budget de l'institution doit être directement approuvé par le parlement, dans le cadre du budget ordinaire de l'État. Dans la pratique, cependant, le ministère des Finances disposerait toujours d'un droit de veto par le biais d'un processus d'approbation distinct. De plus, suite à un retard d'un an dans la nomination, en avril 2015, du médiateur par le parlement et de l'absence persistante d'accord sur un deuxième médiateur compétent ayant pour mission la protection des droits de l'enfant, la confiance de la société civile et de la population dans les capacités de l'institution reste limitée. Alors qu'elle recevait près de 2 000 plaintes par an, les chiffres baissent, en particulier depuis la création du conseil pour l'égalité. Toutefois, le fait que les deux institutions coopèrent dans plusieurs domaines, y compris en matière de formation et de sensibilisation du public, mérite d'être salué.

20. Dans l'ensemble, le Comité consultatif note avec préoccupation que la nature des droits des minorités et les voies de recours disponibles pour les personnes appartenant aux minorités nationales pour la promotion de leur accès aux droits restent relativement vagues pour les communautés ainsi que pour le grand public. La loi sur les minorités nationales de 2001 reproduit principalement les dispositions inscrites dans la Convention-cadre sans prévoir de garanties spécifiques sur la façon de mettre en œuvre les divers droits dans le contexte spécifique de la République de Moldova. Dans ses discussions avec des interlocuteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, le Comité consultatif a eu l'impression que la protection des minorités était considérée principalement comme une question de préservation des cultures et des traditions. Pourtant, il ne semble guère y avoir eu de réflexion sur la façon de promouvoir l'égalité d'accès des personnes appartenant aux minorités nationales à leurs droits en tant que partie intégrante de l'action plus large en matière de défense des droits de l'homme. La confusion qui en résulte sur la nature des droits des minorités semble avoir

¹⁴ La réforme du bureau du médiateur figurait parmi les priorités du Plan d'action pour les droits de l'homme 2011-2014. Le processus d'adoption de la loi n° 52 « sur l'avocat du peuple » du 3 avril 2014, initialement élaborée par le ministère de la Justice en étroite concertation avec la société civile et les experts internationaux, a été extrêmement lent. Plus de 100 propositions d'amendements ont été soumises au parlement, et auraient débouché sur l'adoption d'une loi qui requiert des modifications supplémentaires pour que l'institution soit constituée en conformité avec les Principes de Paris.

¹⁵ Voir, entre autres, le rapport du Commissaire aux droits de l'homme sur la Moldova, suite à sa visite en mars 2013, consultable sur <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2102463&direct=true> (en anglais uniquement).

¹⁶ L'avocat du peuple possède des bureaux de représentation à Balti, Cahul, Comrat et Varnița, chaque bureau comptant au moins deux personnes. Selon ses agents, plus de 50 % des postes vacants n'étaient pas pourvus en mars 2016.

¹⁷ Voir aussi l'avis de la Commission de Venise sur la loi sur l'avocat du peuple (médiateur) de la République de Moldova, adopté les 19 et 20 Juin 2015, paragraphe 9.

provoqué une appréhension de part et d'autre et avoir abouti à une situation dans laquelle les représentants des minorités, d'une part, n'adressent pas toujours leurs demandes aux institutions nationales compétentes et aux mécanismes nationaux disponibles, tandis que les agents publics, d'autre part, interprètent les demandes communes de reconnaissance ou d'accès aux droits des minorités comme des signes de manque de loyauté ou des demandes d'« autonomie » (voir aussi article 15).

Recommandations

21. Le Comité consultatif demande aux autorités d'accroître leur soutien pour un fonctionnement efficace et totalement indépendant du bureau du médiateur conformément aux Principes de Paris, en assurant un financement adéquat et en fournissant des locaux adaptés à l'institution. Il convient de terminer le processus de réforme en cours sans tarder et de faire connaître, notamment par le biais de ses bureaux régionaux, son mandat et ses compétences en matière de promotion des droits de l'homme et des minorités dans l'ensemble du territoire de la République.

22. Il appelle aussi les autorités à renforcer leur soutien pour un fonctionnement efficace du conseil pour l'égalité en procédant aux modifications nécessaires des législations respectives et en accordant à l'institution des pouvoirs d'enquête et de sanction appropriés pour lui permettre de remplir efficacement son rôle d'organe chargé des questions d'égalité, et lui allouant des ressources humaines et financières suffisantes.

23. Il encourage en outre les autorités à redoubler d'efforts pour sensibiliser les institutions publiques, la population dans son ensemble, et en particulier les groupes qui sont menacés par les attitudes discriminatoires ou touchés par les désavantages structurels, au cadre législatif de la lutte contre la discrimination, et à permettre à la population de mieux comprendre la Convention-cadre ainsi que la nature et l'importance pour la société des droits des minorités en tant que partie intégrante des droits de l'homme.

Mesures en faveur de l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales

Situation actuelle

24. Le Comité consultatif relève les efforts déployés début 2016 en vue de l'élaboration et de l'adoption d'un plan d'action intermédiaire sur les droits de l'homme pour 2016 sous la coordination du ministère de la Justice, à la suite de l'expiration du précédent plan d'action sur les droits de l'homme¹⁸. Un nouveau plan d'action complet sur les droits de l'homme pour la période 2017-2020 devrait être élaboré après l'Examen périodique universel (EPU) dont la Moldova doit faire l'objet à l'automne 2016. Les préoccupations des minorités nationales ne figuraient que de façon ponctuelle et limitée dans les précédents plans d'action. Le plan intermédiaire, par exemple, ne mentionne pas les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, hormis une référence à la préparation et à la formation de médiateurs communautaires roms. Le Comité consultatif considère l'inclusion des droits des minorités en tant que parties intégrantes de l'action et des priorités plus larges de droits de l'homme comme un moyen important de garantir que les besoins et les préoccupations liées à l'accès

¹⁸ Voir projet consultable sur http://justice.gov.md/public/files/drepturile_omului/2016/Pnado-intermediar.pdf. Le deuxième Plan d'action sur les droits de l'homme 2011-2014 a expiré à la fin de l'année 2014.

aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales sont pris en compte de manière globale au lieu d'être marginalisés dans les segments de la préservation de la culture et de la langue.

25. Le Comité consultatif note avec préoccupation que de nombreux Roms en particulier continuent de se heurter à de sérieux obstacles dans l'accès à un certain nombre de droits essentiels, y compris dans le domaine de l'éducation (voir articles 12 et 14), de l'emploi et des services sociaux (voir article 15). Les femmes roms sont particulièrement touchées par de multiples niveaux d'inégalités structurelles et la discrimination, ce qui entrave l'exercice de leurs droits fondamentaux¹⁹. L'adoption du Plan d'action pour les Roms 2011-2015 a été saluée comme une réalisation importante et la participation des représentants roms à l'élaboration d'un rapport d'évaluation a aussi été accueillie avec satisfaction. Selon les représentants roms, la vaste majorité des mesures prévues par le plan d'action n'ont pas été mises en œuvre, car les compétences nécessaires pour prendre des mesures concrètes n'étaient toujours pas claires et les fonds étaient largement insuffisants. De plus, le plan ne prévoyait pas de mesures efficaces destinées à lutter contre la discrimination largement répandue à laquelle sont confrontés les Roms dans leur vie quotidienne, par exemple dans leur recherche d'emploi. Il aurait été ouvertement ou implicitement dit à de nombreux Roms que leurs candidatures pour des postes existants n'étaient pas prises en compte en raison de leur appartenance ethnique²⁰. Le Bureau des relations interethniques élabore actuellement un nouveau plan d'action pour les Roms 2016-2020 en coopération avec les divers ministères compétents. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que la proposition des représentants des minorités visant à inclure une perspective de genre dans les divers chapitres du nouveau plan d'action serait susceptible d'être acceptée. Toutefois, il note avec préoccupation que la principale lacune du précédent plan d'action soulignée par le rapport d'évaluation, le manque de mécanismes de mise en œuvre et de contrôle, risque de ne pas être comblée.

26. Le Comité consultatif relève en outre qu'aucune solution globale n'a été trouvée au problème de documents des Roms, malgré l'inclusion de cet objectif dans le plan d'action. Le manque de documents d'identité, encore souvent dû à l'absence de certificats de naissance, et l'absence de déclaration auprès des municipalités où ils résident continuent d'entraver sérieusement l'accès des Roms aux droits, tout en engendrant un risque d'apatridie²¹. Le fait que les certificats de naissance sont désormais délivrés directement dans les hôpitaux et que des efforts sont aussi faits pour délivrer gratuitement des certificats pour les enfants nés à la maison mérite d'être salué. Cependant, les adultes qui ne disposent pas d'un certificat de naissance doivent s'adresser à la justice pour faire établir leur identité, ce qui représente un certain coût.

27. Le Comité consultatif note avec satisfaction dans ce contexte la détermination et l'engagement dont ont fait preuve les autorités pour mener une vaste campagne en 2013 et 2014 afin de prévenir l'apatridie et remédier à la situation de plus de 223 000 personnes qui, au 1^{er} janvier 2013, étaient toujours enregistrées comme résidant en Moldova avec d'anciens

¹⁹ Voir pour des informations générales, *Study on the situation of Romani women and girls in the Republic of Moldova*, publiée par UNDP Moldova en coopération avec Onu Femmes et le HCR, 2014.

²⁰ Voir « No Jobs for Roma » : Situation Report on Discrimination against Roma in Moldova, Equal Rights Trust, The Equal Rights Review, vol. quinze (2015).

²¹ Voir aussi le Rapport de l'ECRI sur la République de Moldova (quatrième cycle de monitoring), adopté le 20 juin 2013.

passeports soviétiques²². Dans le cadre de cette campagne, des documents de déclaration de résidence et d'identité valides ont été délivrés gratuitement à près de 213 000 personnes²³. Au 1^{er} janvier 2016, 10 486 personnes restaient enregistrées avec d'anciens passeports soviétiques, mais on estime que la majorité ne réside plus dans le pays. Le Comité consultatif relève en outre qu'à peine un peu plus que 2 000 personnes ont été enregistrées comme apatrides, auxquelles s'ajoutent 664 personnes dont la procédure de détermination de l'apatridie est en cours. Le HCR estime par ailleurs à près de 2 300 le nombre de personnes risquant de devenir apatrides, en raison de leur ancien passeport soviétique estampillé « nationalité non déterminée ». Au total, près de 5 000 personnes sont toujours concernées par l'apatridie ou risquent de l'être, dont un nombre important de personnes appartenant aux minorités nationales, y compris des Roms.

28. Le Comité consultatif note par ailleurs l'absence persistante de données fiables et détaillées sur la situation spécifique concernant l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, ce qui continue d'entraver l'élaboration de mesures ciblées destinées à promouvoir leur égalité effective (voir aussi article 3). D'après le recensement de 2004, par exemple, la Moldova compte un peu moins de 12 300 Roms. La collecte indépendante de données menée par les organisations roms en 2013 dans les divers lieux où résident des Roms a recensé plus de 102 000 Roms²⁴, alors que selon d'autres estimations, ils seraient plus de 250 000²⁵. Des efforts ont été déployés par le ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille ainsi que par le ministère de la Santé pour recueillir des données par le biais de travaux de cartographie sur le sujet et la collecte d'informations disponibles dans les registres des médecins de famille locaux²⁶. Tout en saluant ces initiatives visant à obtenir une compréhension plus précise de la situation spécifique des personnes appartenant aux minorités nationales dans les différentes régions en vue de remédier effectivement aux inégalités persistantes, le Comité consultatif souligne que le droit à la libre identification doit être respecté dans tous les cas. En outre, il convient d'appliquer une méthodologie homogène pour la collecte d'informations accessibles au niveau local en étroite consultation avec les représentants des minorités nationales, y compris les femmes ainsi que les personnes âgées, afin de veiller à ce que le phénomène courant de discrimination multiple soit pris en compte de manière adaptée.

²² En 2012, la République de Moldova a ratifié la Convention des Nations Unies de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, et a par la suite élaboré une procédure de détermination de l'apatridie. Voir la fiche d'information du HCR sur la République de Moldova, décembre 2015.

²³ En vertu de l'arrêté gouvernemental n° 210 du 24 mars 2014, depuis septembre 2014, les anciens passeports soviétiques ne sont pas considérés comme des documents d'identité valides permettant d'avoir accès à la retraite ou à d'autres avantages sociaux dans la République de Moldova. Voir <http://lex.justice.md/md/352324/>.

²⁴ Voir Lettre n° 66 de la Fondation Elizabeta du 4 novembre 2013 concernant le résultat de l'exercice de collecte de données.

²⁵ Voir, par exemple, le communiqué de presse de l'ONG Promo-LEX à l'occasion de la journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, le 21 mars 2014 à l'adresse <https://promolex.md/index.php?module=press&cat=0&item=1449&Lang=en>.

²⁶ Selon les informations présentées au Comité consultatif au cours de sa visite, le ministère du Travail et de la Protection sociale estime le nombre de Roms à environ 48 000 personnes. Près de 22 000 Roms sont enregistrés auprès de médecins de famille.

Recommandations

29. Le Comité consultatif demande aux autorités de donner la priorité à l'adoption du Plan d'action sur les droits de l'homme et de veiller à ce que la promotion de l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris les femmes, les jeunes et les personnes particulièrement défavorisées, y figure effectivement en tant que partie intégrante des droits de l'homme.

30. Il exhorte par ailleurs les autorités à adopter une vision stratégique globale dans l'élaboration et l'adoption du Plan d'action pour les Roms 2016-2020 et à garantir sa mise en œuvre de manière prioritaire, y compris par l'allocation d'un budget adéquat, et une coordination efficace au sein de tous les ministères compétents. Il convient d'impliquer effectivement les représentants des Roms à toutes les étapes du processus.

31. Il encourage par ailleurs les autorités à poursuivre l'organisation d'études et de recherches indépendantes sur les conditions de vie et les préoccupations au sujet de l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris les minorités plus faibles numériquement, afin que des données quantitatives et qualitatives soient régulièrement mises à disposition pour l'élaboration de politiques et de mesures ciblées visant à promouvoir l'égalité effective.

Article 5 de la Convention-cadre

Soutien à la préservation et au développement des identités et des cultures des minorités nationales

Situation actuelle

32. Plusieurs associations et projets culturels, tels que l'organisation de festivals et l'édition de livres, continuent de recevoir un soutien financier du ministère de la Culture et de certaines autorités locales. Le Comité consultatif observe cependant que les fonds disponibles seraient largement considérés comme insuffisants pour conserver et développer les différentes cultures minoritaires, en particulier en ce qui concerne les minorités plus faibles numériquement. Il n'existe pas de procédure établie pour l'allocation de fonds aux associations culturelles des minorités au sein du ministère de la Culture et aucun budget spécifique n'est réservé à cet effet, car toutes les demandes de projets culturels passent par le même processus. Les règles relatives à ces procédures, toutefois, ne sont apparemment pas disponibles dans les langues minoritaires ni en russe, ce qui entrave l'accès à l'information et défavorise particulièrement les associations nouvellement constituées qui n'ont pas de relations de longue date avec les processus décisionnels aux niveaux local ou central concernant l'allocation d'un soutien culturel. De ce fait, les mécanismes de soutien disponibles semblent davantage axés sur la préservation de la musique traditionnelle ou du folklore et la traduction d'ouvrages que sur l'adaptation d'expressions plus récentes et plus contemporaines des cultures minoritaires, ce qui contribue à ce que les cultures minoritaires soient considérées comme stagnantes et marginalisées plutôt que comme des parties intégrantes de la société moldave actuelle. Le Comité consultatif constate avec préoccupation les craintes exprimées en particulier par les représentants des minorités numériquement plus faibles concernant l'assimilation croissante avec les langues et les cultures dominantes au sein de leurs communautés (voir aussi article 10).

33. Le Bureau des relations interethniques fournit par ailleurs un certain soutien aux associations culturelles des minorités nationales en mettant à leur disposition la Maison des nationalités, qui se situe dans ses locaux à Chisinau, pour l'organisation de manifestations. Toutefois, les locaux ne seraient pas adaptés pour des rassemblements plus importants ou réguliers, y compris de la jeunesse, ce qui a entraîné une perte d'intérêt de certaines communautés.

34. De plus, d'après les représentants des minorités nationales, les demandes d'enregistrement de leurs organisations non gouvernementales sous des noms indiquant des langues autres que la langue d'État ou le russe auraient été rejetées. Malgré le statut co-officiel de la langue gagaouze, il aurait été demandé à des associations en Gagaouzie de transformer leurs noms gagaouzes en russe ou dans la langue d'État pour procéder à leur enregistrement.

35. Le Comité consultatif observe en outre que la restitution des biens communaux expropriés des sites appartenant au patrimoine culturel n'est pas complètement imposée par la loi, ce qui demeure un sujet de préoccupation, en particulier pour les personnes appartenant aux communautés juives et arméniennes. Selon leurs représentants, les efforts privés visant à restaurer et à protéger les sites appartenant au patrimoine n'ont pas reçu de fonds publics mais, au contraire, ont été entravés par divers niveaux de bureaucratie, restant donc en suspens²⁷. Des demandes pour la restitution de biens à des communautés religieuses autres que l'Église orthodoxe moldave seraient restées sans réponse ; un cas présenté à la Cour européenne des droits de l'homme par l'Église catholique en 2012 concernant la restitution d'une cathédrale et d'autres biens de l'Église reste pendant en 2016²⁸.

36. Le Comité consultatif se félicite qu'il soit mentionné que la stratégie mise en œuvre par le ministère de la Culture donne la priorité à la diversité culturelle²⁹. Il note cependant avec regret des informations selon lesquelles le ministère ferait preuve d'une certaine réticence à promouvoir des projets multiculturels ou à rendre les divers programmes et événements culturels accessibles à différents publics par le biais, par exemple, de l'utilisation de sous-titres. Les tentatives des représentants des minorités nationales visant à ce que leurs traditions et leurs cultures soient reflétées au niveau des jours fériés n'ont pas abouti alors qu'il y aurait une tendance à privilégier les activités de promotion d'une seule identité culturelle en Moldova. Le Comité consultatif note en effet que le site internet du ministère de la Culture est consultable uniquement dans la langue d'État et en anglais, ce qui semble ne pas faire cas des intérêts culturels d'une partie importante de la population avec des origines linguistiques différentes³⁰. Il considère qu'une valorisation et une promotion plus actives de la grande diversité culturelle et linguistique de la Moldova, y compris les nombreuses minorités plus faibles numériquement, pourraient contribuer sensiblement au développement d'un sentiment d'identité civique parmi l'ensemble des citoyens en tant qu'éléments essentiels d'une société diverse, et pourraient aider à surmonter les clivages existants (voir article 6).

²⁷ Des efforts entrepris depuis 2010 afin de restaurer la synagogue de Chisinau, par exemple, semblent avoir été bloqués par un désaccord entre le bureau du maire et l'agence des biens publics concernant le statut de propriété du terrain, les plans de construction et le programme d'investissement. La propriété du terrain sur lequel l'Église apostolique arménienne a été construite en 2013 reste aussi à déterminer.

²⁸ Voir requête n° 841/13 *Episcopia Romano-Catolica v. Moldova*, qui n'a pas encore été communiquée.

²⁹ Voir rapport étatique, p. 23.

³⁰ Voir <http://www.mc.gov.md/> (consulté le 15 avril 2016).

Recommandations

37. Le Comité consultatif demande aux autorités d'augmenter les financements disponibles pour soutenir les activités culturelles des personnes appartenant aux minorités nationales et d'assurer une égalité d'accès aux ressources pour les représentants de tous les groupes, y compris les minorités numériquement plus faibles, la population rurale, les femmes et les jeunes. Il convient d'allouer une ligne budgétaire supplémentaire spécifique à la préservation et au développement des cultures et du patrimoine minoritaires, et d'associer étroitement les représentants aux processus de décision en la matière concernant l'attribution des fonds.

38. Il invite en outre les autorités à donner la priorité, en concertation avec les représentants des minorités nationales, à la promotion des cultures minoritaires, en tant que parties intégrantes de la diversité moldave appréciées à leur juste valeur, et à démontrer leur engagement pour la formation d'une société ouverte et inclusive par l'adoption d'une politique culturelle correspondante.

Article 6 de la Convention-cadre

La promotion de la tolérance et du dialogue interculturel

Situation actuelle

39. Le Comité consultatif relève avec satisfaction que, de manière générale, les relations interethniques sont restées amicales et respectueuses ces dernières années. Toutefois, une étude récente sur les perceptions et les comportements en matière d'égalité dans la République de Moldova révèle une hostilité importante du public envers les musulmans, les personnes d'origine africaine et les Roms (voir aussi ci-après)³¹. L'étude indique par ailleurs que les attitudes négatives envers ces groupes sont alimentées par une stigmatisation et des stéréotypes communs et diminuent de manière significative dès lors qu'il y a une expérience personnelle et des contacts avec leurs représentants. Le Comité consultatif constate que selon l'étude, les attitudes envers les Russes et les russophones sont dans l'ensemble très positives³². Malgré l'absence d'hostilité au niveau personnel envers les locuteurs du russe et d'autres langues, qui a également été confirmée par la délégation au cours de sa visite, la société reste marquée par un clivage ethnique et linguistique. Les gouvernements successifs ne semblent pas avoir réussi à formuler une stratégie convaincante en vue de la création d'une identité nationale moldave unique indépendante des influences des pays voisins et fondée sur un discours inclusif et le respect de la diversité. Du fait de cette incertitude concernant l'identité civique moldave, les spécificités ethniques et linguistiques semblent associées à une polarisation plus large entre l'Est et l'Ouest dans le discours politique, qui présente souvent les russophones comme aspirant à des liens plus étroits avec la Russie, tandis que les locuteurs de la langue d'État sont vus comme soutenant une stratégie proeuropéenne pour le pays ou

³¹ Voir http://md.one.un.org/content/dam/unct/moldova/docs/pub/ENG-Studiu%20Perceptii%202015_FINAL_2016_Imprimat.pdf.

L'étude a été élaborée en 2015 par le conseil pour l'égalité et le bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, en concertation avec le Programme des Nations Unies pour le développement en Moldova (PNUD Moldova).

³² Les Russes qui vivent en Moldova et les russophones ont le plus faible indice de distance sociale (0,9 quand 0 indique la distance par rapport aux membres de la famille, 1 la distance par rapport aux amis et 2 la distance par rapport aux voisins ; les Roumains qui résident en Moldova ont un indice de 1,6). *Ibid*, p. 18.

même une unification potentielle avec la Roumanie. De l'avis du Comité consultatif, il est préoccupant que les minorités nationales, y compris les minorités plus faibles numériquement et leurs préoccupations spécifiques, restent marginalisées dans cet environnement, étant donné qu'en fonction de leurs compétences linguistiques réelles ou présumées, elles sont affiliées à l'un des deux grands groupes sans avoir la possibilité de développer leurs propres identités et positions (voir aussi article 5).

40. Le Comité consultatif salue dans ce contexte les efforts considérables entrepris par les autorités ces dernières années pour élaborer une stratégie d'intégration de la société³³. Une expertise et des conseils importants ont été apportés par le bureau du haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales et un projet intitulé « Stratégie d'intégration des minorités nationales de la République de Moldova pour 2015-2020 » a été présenté pour consultation publique en avril 2015³⁴. Le Comité consultatif regrette cependant que le processus semble avoir quelque peu stagné après cela. Malgré un processus d'élaboration long et méthodique ainsi que l'engagement dont ont fait preuve les directeurs successifs du bureau des relations interethniques pour procéder à l'adoption de la stratégie, le projet, dont la version finale prend aussi en considération les commentaires reçus au cours de plusieurs séries de consultations publiques, y compris avec les représentants des minorités nationales et de la société civile, est toujours en suspens. De plus, on ne sait pas clairement quelle est la procédure applicable pour cette adoption compte tenu des explications incohérentes fournies au Comité consultatif quant à savoir si ce document d'orientation doit être adopté uniquement par le gouvernement ou doit effectivement passer par le parlement³⁵.

41. Le Comité consultatif a par ailleurs été informé qu'un projet de stratégie, intitulé « Stratégie pour la consolidation des relations interethniques dans la République de Moldova pour 2016-2023 » a été présenté au Secrétariat du Conseil de l'Europe pour une expertise supplémentaire concernant sa conformité avec la Convention-cadre³⁶. Selon le Comité consultatif, l'adoption d'une stratégie d'intégration qui a été considérée comme une priorité majeure par les gouvernements successifs et a bénéficié de contributions et d'encouragements

³³ Conformément au Plan d'action du gouvernement pour 2012-2015, le bureau des relations interethniques a été chargé d'élaborer un programme d'État visant à renforcer l'étude et l'utilisation de la langue d'État par les personnes appartenant aux minorités nationales et d'élaborer une stratégie d'intégration « ciblée sur l'intégration sociale par le biais d'une certaine maîtrise du roumain qui prévoit la reconnaissance par tous les citoyens de son rôle dans la consolidation de la société moldave et garantit la compréhension mutuelle ». Voir rapport étatique, p. 17. L'élaboration et la mise en œuvre d'une « stratégie d'intégration des minorités nationales de la République de Moldova » figurent aussi parmi les priorités exposées au chapitre XV du programme du gouvernement pour 2015-2018, qui est consacré aux questions liées à la protection des minorités nationales. Voir rapport étatique, p. 12.

³⁴ Voir *Ibid*, p. 13.

³⁵ En mai 2016, un projet de décision gouvernementale concernant l'adoption de la « Stratégie d'intégration des minorités nationales de la République de Moldova 2016-2025 » est apparu sur le site internet du bureau des relations interethniques, ce qui semble suggérer que la stratégie doit être approuvée par le gouvernement. (<http://www.bri.gov.md/index.php?pag=proiecte&opa=view&id=80&start=&l=ro>, consulté le 24 mai 2016).

³⁶ Les deux projets sont consultables en langue d'État sur le site internet du bureau des relations interethniques (<http://www.bri.gov.md/index.php?pag=proiecte&l=ro>, tel que consulté le 23 mai 2016), tandis que la « Stratégie d'intégration » originale est consultable sur le site internet en russe du bureau (<http://www.bri.gov.md/index.php?pag=proiecte&l=ru>, consulté le 23 mai 2016). Le Comité consultatif a par ailleurs relevé des incohérences entre la version dans la langue d'État et la version en anglais soumises au Conseil de l'Europe.

substantiels à l'échelle internationale³⁷ est une étape importante qui affirme la détermination du gouvernement à prendre des mesures en vue de la mise en œuvre des droits des minorités dans une société intégrée et multilingue, fondée sur le respect de la diversité. Il estime qu'il convient d'éviter de repousser davantage le processus d'adoption, ce qui pourrait même être contre-productif, car cela pourrait faire douter de la volonté politique constante de respecter l'engagement concernant l'adoption d'une vision stratégique pour la société. Des mesures d'application concrètes doivent en effet être élaborées à un stade ultérieur et en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales afin de garantir que leurs points de vue et leurs besoins sont étroitement pris en compte dans la réalisation actuelle de la stratégie. Le Comité consultatif rappelle aux autorités que la mise en œuvre de la stratégie doit faire l'objet d'un suivi rigoureux et d'une évaluation régulière de sorte qu'elle s'appuie de façon constructive sur l'absence actuelle de tensions dans la société, tout en contribuant à une meilleure cohésion de la société en termes de critères ethniques et linguistiques.

42. Le Comité consultatif estime par ailleurs que la stratégie finalement adoptée doit prendre en compte la société dans son ensemble et ne doit pas sembler laisser la tâche de l'intégration aux seules communautés minoritaires nationales. Une vision globale est nécessaire, en particulier pour réduire les écarts existants en matière d'utilisation des langues. Si les personnes appartenant aux minorités nationales sont souvent considérées comme réticentes à apprendre la langue d'État et hostiles à la création d'une société moldave indépendante et unifiée, les possibilités qui leur sont offertes pour maîtriser effectivement la langue d'État sans pour autant abandonner leur identité distincte ni la capacité de communiquer en russe sont insuffisantes (voir aussi article 14). De plus, il semble essentiel au Comité consultatif de décourager activement le discours public négatif, qui a parfois impliqué l'utilisation par certains responsables politiques d'images présentant l'autre comme « l'ennemi » pour poursuivre la polarisation de la société et a été facilité par la propagation constante de stéréotypes par certains médias (voir article 9), et de faire en sorte que les agents publics l'orientent vers la promotion systématique d'une société inclusive, fondée sur une identité civique unifiée qui prend en compte et valorise la diversité en tant que partie intégrante de la société moldave.

Recommandation

43. Le Comité consultatif appelle les autorités à finaliser et à adopter sans tarder une stratégie pour la formation d'une société intégrée fondée sur le respect de la diversité. Des efforts supplémentaires doivent par conséquent être faits et un budget suffisant alloué afin de garantir l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation régulière de mesures ciblées par des experts en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales et de la société civile, en particulier dans le domaine de l'éducation et des médias.

³⁷ Voir Rapport sur l'application de la politique européenne de voisinage dans la République de Moldova – Progrès en 2014 et recommandations d'action (http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/republic-of-moldova-enp-report-2015_en.pdf, en anglais uniquement), notamment dans les domaines prioritaires pour la Moldova (ci-après le rapport d'avancement) : « Cela inclura la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la poursuite du développement et de la mise en œuvre d'une stratégie sur l'intégration des minorités nationales en étroite coopération avec le haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales. » (p. 4).

Protection contre les infractions motivées par la haine

Situation actuelle

44. Le Comité consultatif note avec intérêt que certaines modifications du Code pénal ont été adoptées en décembre 2012 dans le but de remédier à l'inefficacité du cadre législatif pénal dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale³⁸. Tout en mettant en conformité certaines dispositions relatives à la violence raciale et à l'incitation à la haine avec les normes internationales, les modifications ne remédiaient pas à toutes les lacunes constatées. La haine raciale n'est toujours pas considérée comme une infraction pénale mais constitue seulement une circonstance aggravante en vertu de l'article 77(1)(d) du Code pénal ou un élément qualificatif dans certaines dispositions³⁹. De plus, le Comité consultatif juge particulièrement préoccupant que les voies de recours disponibles contre les infractions à caractère racial ne soient pas systématiquement appliquées et que les enquêtes de droit pénal dans les infractions à caractère racial présumées restent extrêmement rares. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, très peu d'affaires d'infractions motivées par la haine ont été portées devant les tribunaux, bien qu'il soit régulièrement fait état de certains cas d'hostilités et de violence exprimées en particulier à l'encontre des Roms, mais aussi de personnes d'origine africaine⁴⁰.

45. Tout en saluant la reconnaissance officielle de la Journée de commémoration de l'Holocauste en 2015 et en notant que les représentants de la communauté juive ont fait état d'une certaine baisse des cas d'antisémitisme au cours du cycle de suivi, le Comité consultatif reste préoccupé par la réponse globale inadaptée apportée par les services répressifs à ce type d'infraction motivée par la haine⁴¹. De plus, il constate avec préoccupation que des incidents de violence contre des sites culturels et religieux juifs, y compris des cimetières, ont été observés plus fréquemment, tels que la peinture d'une croix gammée sur le mur d'une école juive à Chisinau en octobre 2015 et le vandalisme des cimetières juifs de Soroca et Chadir Lunga en Gagaouzie en mai 2016. Il est essentiel que tous les incidents d'infractions motivées par la haine fassent rapidement l'objet d'enquêtes, de poursuites et de sanctions adéquates ainsi que le prévoit le Code pénal afin d'empêcher l'émergence d'un climat d'impunité⁴².

46. D'après les membres de la Ligue islamique, la discrimination envers les musulmans aurait baissé mais des incidents continuent de se produire, tels que des situations où les membres de la communauté musulmane se voient empêcher l'accès aux transports publics,

³⁸ Pour de plus amples informations, voir rapport de l'ECRI (note 21), paragraphe. 25 et suivants.

³⁹ Voir aussi Présentation préparée par le Conseil pour la prévention et l'élimination de la discrimination et pour la garantie de l'égalité pour l'EPU de la République de Moldova*op. cit.*, p. 6.

⁴⁰ Il a par exemple été fait état de nombreux cas où les policiers n'ont même pas accepté les plaintes de personnes d'origine africaine ou ont minimisé l'importance des incidents en les qualifiant d'« hooliganisme », compromettant ainsi les enquêtes qui pourraient mener à des sanctions plus appropriées.

⁴¹ Le retrait violent de la hanoukka d'un parc central par un groupe de croyants orthodoxes en décembre 2009, par exemple, a échappé à toute sanction, tout comme le discours antisémite et l'incitation à la haine d'un représentant de l'Église. Voir le rapport étatique de 2010 du département d'État américain sur la Moldova.

⁴² L'un des rares cas où une infraction motivée par la haine a été sanctionnée est le vandalisme délibéré d'un cimetière juif associé à des gestes invoquant la glorification du fascisme, commis par un jeune couple en juillet 2013. L'auteur a été condamné à une peine de quatre ans à la fois pour profanation de tombes fondée sur la haine ethnique ou religieuse et pour implication d'un mineur dans la commission d'une infraction. Voir la décision n° 1a-855/14 du 29 avril 2014 de la Cour d'appel pénale de Chisinau. Hormis ce cas, les agressions et autres infractions ont en général été jugées en vertu du Code des infractions administratives.

sans qu'une réponse officielle adaptée ne soit apportée⁴³. Il convient de saluer l'existence d'un point de contact pour les infractions motivées par la haine au sein de l'Institut national de la justice, qui collecte des informations sur toutes les affaires pénales invoquant la discrimination raciale et l'incitation à la haine, pour garantir une sensibilisation du public et le développement d'une expertise spécialisée.

47. Le Comité consultatif se réjouit par ailleurs des informations faisant état d'une série d'activités de formation et de sensibilisation visant à promouvoir la compréhension par la justice, le ministère public et la police des voies de recours disponibles contre les infractions motivées par la haine et des techniques appropriées pour les enquêtes spéciales, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action des droits de l'homme 2011-2014⁴⁴. Dans le même temps, il note les préoccupations persistantes des représentants des minorités nationales et de la société civile quant à la capacité de la police à traiter de manière appropriée les cas présumés de discrimination raciale qu'ils considèrent toujours très faible. Selon les informations communiquées par des agents du ministère de l'Intérieur concernés, sur 126 cas présumés de comportements hostiles contre des Roms signalés à la police, pas un seul n'a été confirmé au cours des enquêtes qui ont suivi. Le Comité consultatif estime que ce type de résultat marquant témoigne des déficiences des techniques d'enquête ou d'un manque de méthode appropriée dans le traitement des témoins plutôt qu'il ne souligne l'absence de comportement à caractère raciste en Moldova. De plus, il reste préoccupé par le problème des abus de pouvoir ou des hostilités à caractère raciste contre les Roms et les membres de la communauté musulmane manifestés par les forces de l'ordre, dont on l'informe régulièrement. S'il semble qu'un mécanisme interne ait été mis en place au sein du ministère de l'Intérieur pour lutter contre la corruption et les abus, le Comité consultatif réaffirme qu'une institution chargée d'enquêter sur les plaintes de discrimination raciale et de comportements répréhensibles des services répressifs doit être mise en place de manière totalement indépendante pour exercer ses fonctions de manière efficace.

Recommandations

48. Le Comité consultatif exhorte les autorités à faire en sorte que les voies de recours disponibles contre les infractions motivées par la haine et la violence à caractère raciste soient largement connues du public, en particulier au sein des groupes qui sont les plus exposés à ces comportements, et que les agents des services répressifs soient suffisamment formés pour mener des enquêtes efficaces, appliquer des sanctions et assurer le suivi de toutes les plaintes en la matière.

49. Il appelle en outre les autorités à favoriser la confiance des communautés minoritaires dans la police en renforçant leur travail de terrain, y compris par le recrutement de représentants des minorités au sein des services répressifs, et en veillant à ce que tous les cas présumés de comportements répréhensibles et d'abus de pouvoir de policiers fassent l'objet d'enquêtes approfondies en toute indépendance et de sanctions rapides.

⁴³ Voir *International Religious Freedom Report, Moldova 2014* (rapport international sur la liberté de religion en Moldova 2014), <http://www.state.gov/documents/organization/238622.pdf>.

⁴⁴ Voir rapport de l'ECRI *op. cit.* (note 21), paragraphe 40.

Article 8 de la Convention-cadre

Droit de manifester sa conviction religieuse

Situation actuelle

50. Le Comité consultatif observe avec intérêt que la Ligue islamique de Moldova, qui a demandé à être enregistrée auprès du ministère de la Justice en 2008, a été enregistrée comme première association musulmane légalement reconnue en mars 2011. S'en sont suivies des protestations publiques qui ont été renforcées par certains représentants de l'Église orthodoxe moldave⁴⁵. Le rassemblement spirituel des musulmans de Moldova aurait décidé de s'enregistrer en tant qu'organisation non gouvernementale, compte tenu de l'échec de ses demandes répétées d'enregistrement en tant que groupe religieux⁴⁶. Alors que les représentants des musulmans de Moldova, qui seraient 17 000 d'après les estimations, dont des personnes appartenant aux minorités nationales, continuent de faire état d'un faible niveau d'acceptation publique de leurs convictions religieuses par les groupes religieux majoritaires et de nouveaux cas de traitement discriminatoire, on considère généralement que la situation s'est améliorée ces dernières années. Par ailleurs, les représentants des minorités continuent de mentionner une série d'avantages accordés à l'Église orthodoxe, notamment concernant l'attribution de terres et de biens pour la construction de lieux de culte convenables et de cimetières, ainsi que la prédominance persistante de l'orthodoxie dans l'enseignement religieux à l'école (voir aussi l'article 12), qui lorsqu'ils s'accumulent, constituent des obstacles à la libre manifestation des convictions religieuses des personnes appartenant aux minorités nationales⁴⁷.

Recommandation

51. Le Comité consultatif appelle les autorités à faciliter l'enregistrement des organisations religieuses des personnes appartenant aux minorités nationales en concertation avec les représentants des communautés concernées afin de veiller à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent exercer effectivement leur droit à manifester leurs convictions dans des lieux de culte adaptés.

Article 9 de la Convention-cadre

Médias audiovisuels et presse écrite en langues minoritaires

Situation actuelle

52. Le Comité consultatif note que la part des médias audiovisuels et de la presse écrite en langues minoritaires s'est encore réduite depuis le précédent cycle de suivi, en particulier au niveau central. Selon le Code audiovisuel, 80 % des programmes nationaux doivent être dans la

⁴⁵ Voir, entre autres

http://www.rferl.org/content/moldova_recognition_of_muslims_angers_conservatives/24177283.html.

⁴⁶ Selon l'*International Religious Freedom Report* de 2014, le groupe ne croyait plus à une issue positive, tandis que le ministère de la Justice invoquait des documents présentés de manière incorrecte comme raison du rejet des demandes du groupe. Voir

<http://www.state.gov/documents/organization/238622.pdf>.

⁴⁷ Voir aussi Rapport du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Heiner Bielefeldt, A/HRC/19/60/Add. 2 du 27 janvier 2012.

langue d'État, tandis que 20 % peuvent être dans d'autres langues. Dans la pratique, toutefois, la majeure partie du quota de 20 % est remplie avec des programmes en russe. Cela inclut aussi de nouveaux bulletins d'informations trois fois par jour, qui sont cependant jugés trop courts, trop superficiels et diffusés à des heures peu commodes. Tous les programmes dans d'autres langues minoritaires réunis représentent moins de 0,5 % du temps d'antenne partagé à la télévision publique, ce qui est clairement insuffisant pour répondre aux besoins d'une société multilingue⁴⁸. De plus, les représentants des minorités nationales considèrent l'offre disponible peu intéressante pour les communautés, car elle est principalement constituée de programmes de culture et de musique traditionnelles et ne permet pas aux représentants des minorités nationales d'influencer le contenu ou de sensibiliser le public à leurs activités culturelles futures. En Moldova, il n'existe pas de journaux, revues, magazines ou sites internet d'actualités d'importance en bulgare, gagaouze, romani ou ukrainien. Le manque d'offre attractive proposant des informations régulières et des divertissements de qualité sur des questions actuelles d'intérêt pour les communautés minoritaires nationales contribuerait au sentiment de marginalisation des communautés et entraînerait la consommation de médias étrangers par un grand nombre de personnes appartenant aux minorités nationales.

53. Selon l'article 11(9) du Code audiovisuel, dans les régions où les minorités nationales constituent la majorité de la population, seuls 20 % des programmes locaux et régionaux devront être diffusés dans la langue d'État, et les 80 % restants seront laissés à la discrétion du diffuseur. La chaîne de télévision et de radio Taraclia, par exemple, diffuse d'autres programmes en bulgare, mais ses fréquences ne couvrent pas toutes les zones du *raïon* de Taraclia. Des difficultés à cet égard sont aussi signalées en Gagaouzie et dans le *raïon* de Cahul, étant donné que la région sud n'est semble-t-il pas encore équipée de toutes les installations techniques nécessaires pour la transition en cours à la diffusion numérique. Dans la pratique, la grande majorité des programmes régionaux et locaux de télévision et de radio sont diffusés en russe, souvent par le biais de la rediffusion d'émissions produites ailleurs. La capacité technique serait très limitée au niveau local et les fonds largement insuffisants pour produire des programmes de qualité dans les langues minoritaires, en particulier dans le cadre du processus de numérisation. De l'avis du Comité consultatif, il est indispensable que les professionnels des médias et les journalistes soient suffisamment formés afin qu'ils connaissent mieux les besoins et les préoccupations spécifiques et actuels des différents groupes de la société et qu'ils puissent présenter les communautés minoritaires en tant que parties intégrantes de la société, y compris en associant activement leurs représentants à l'élaboration et à la présentation des programmes généraux et de ceux en langues minoritaires.

54. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par le conseil de la coordination audiovisuelle dans ce contexte pour mettre en place des projets destinés à la promotion des programmes de télévision et de radio en langues minoritaires, y compris le soutien apporté à la création d'une chaîne pour les enfants en gagaouze. Il relève par ailleurs que, selon ce même conseil, qui est chargé de surveiller le contenu des médias de radiodiffusion en vue de possibles violations du Code audiovisuel, il n'y aurait eu que deux cas de propos irrespectueux envers des minorités nationales au cours de ces deux dernières années, ce qui ne semble pas correspondre aux rapports unanimes des représentants des minorités nationales et de la

⁴⁸ Il y aurait 30 minutes de programmes en ukrainien tous les quinze jours et 30 minutes par mois de programmes en bulgare, 30 minutes en gagaouze et 30 minutes en romani.

société civile selon lesquels les médias contribuent largement à la propagation de stéréotypes et à la formation d'attitudes hostiles à l'égard de certaines minorités, sans se soucier de leurs responsabilités déontologiques. Selon eux, l'environnement médiatique, dans lequel plus de 70 % des médias sont dominés par une seule personne, ne favorise globalement pas le pluralisme médiatique et défavorise particulièrement les fournisseurs indépendants et ceux qui ciblent des publics minoritaires. Des projets de modifications du Code audiovisuel de 2011 visant à améliorer la transparence de la propriété des médias, la liberté éditoriale, la pluralité des médias et l'indépendance du Conseil de coordination audiovisuelle n'ont pas encore été adoptés⁴⁹. Le Comité consultatif relève avec inquiétude que des groupes d'intérêt politiques et commerciaux auraient tenté d'influencer la liberté éditoriale de certains médias en 2014⁵⁰.

Recommandations

55. Le Comité consultatif demande aux autorités de développer considérablement l'offre de médias audiovisuels et de la presse écrite dans les langues minoritaires, en particulier celles des groupes plus faibles numériquement ainsi qu'au niveau régional, et de veiller à ce que des programmes de qualité intéressants pour les communautés minoritaires nationales soient effectivement accessibles dans les médias de service public à tous les niveaux, y compris par le biais de sous-titres.

56. Il invite en outre les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de la promotion d'un environnement médiatique pluraliste où la diversité est présentée comme une partie intégrante et de la société appréciée à sa juste valeur, y compris par la formation et le recrutement de personnes appartenant aux minorités nationales dans les médias de service public.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires aux niveaux local et central

Situation actuelle

57. La loi sur les langues de 1989 qui, même si elle est largement considérée comme dépassée⁵¹, reste en vigueur, établit la langue d'État en alphabet latin comme seule langue officielle et le russe comme « langue de communication interethnique », ce qui est censé garantir la « réalisation d'un véritable bilinguisme langue d'État-russe et russe-langue d'État »⁵². Si le gagaouze a un statut de langue co-officielle en Gagaouzie, d'autres langues minoritaires sont bien moins protégées⁵³. L'article 6 de la loi prévoit que les citoyens ont le

⁴⁹ Voir, entre autres, la déclaration présentée par le Centre du journalisme indépendant le 28 mars 2016 à l'adresse

<http://media-azi.md/en/stiri/ijc-submitted-authorities-set-recommendations-preventing-concentration-mass-media-ownership>.

⁵⁰ Voir aussi le rapport d'avancement *op. cit.* (note 37), p. 5.

⁵¹ Voir, par exemple, le rapport étatique *op. cit.*, p. 14, qui mentionne un suivi effectué par le bureau des relations interethniques en 2012.

⁵² Voir l'article 3 de la loi n° 3465-XI du 1^{er} septembre 1989 sur le fonctionnement des langues parlées sur le territoire de la République de Moldova (ci-après loi sur les langues).

⁵³ L'article 4 de la loi sur les langues garantit l'utilisation de « l'ukrainien, du russe, du bulgare, de l'hébreu, du yiddish, du romani et des langues d'autres groupes ethniques résidant sur le territoire de la République, pour la satisfaction des besoins nationaux et culturels ».

choix d'utiliser le russe ou la langue d'État (ou le gagaouze en Gagaouzie) lors des contacts avec les autorités administratives au niveau central. Dans l'ensemble, toutefois, le Comité consultatif observe que la mise en œuvre de ces dispositions reste incohérente sur l'ensemble du territoire. Le conseil pour l'égalité a établi une discrimination fondée sur la langue, en particulier en matière d'accès à la justice, et mentionne un certain nombre d'affaires où les juridictions ont refusé de répondre à des plaintes soumises en russe, renvoyant à l'article 24(2) du Code de procédure civile, et à l'utilisation possible de services d'interprétation⁵⁴. Le gagaouze, malgré son statut particulier en Gagaouzie, ne serait que très rarement utilisé dans les communications officielles, et encore moins dans la correspondance écrite.

58. Le Comité consultatif reconnaît les difficultés pratiques rencontrées par les différentes institutions pour faire en sorte que le droit individuel de choisir la langue de communication avec les autorités centrales soit respecté, en particulier parce qu'il serait de plus en plus difficile de trouver du personnel qualifié qui maîtrise les deux langues. Il constate également avec préoccupation que les services d'interprètes, qui sont souvent nécessaires pour appliquer la loi et constituent un très gros poste financier, ne sont pas prévus dans les processus de dotation budgétaire respectifs par les administrations à tous les niveaux. Le manque de cohérence concernant la mise en œuvre de la législation sur les langues par les institutions publiques est par ailleurs démontré par les différentes pratiques appliquées aux sites internet des différentes instances. Le site du ministère de la Culture est accessible dans la langue d'État et en anglais (voir article 5), tandis que le ministère de l'Intérieur gère son site uniquement dans la langue d'État, ce qui soulève la question de l'accès à l'information pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Le conseil pour l'égalité et le bureau du médiateur gèrent tous deux leurs sites internet dans la langue d'État et en russe (en plus de l'anglais), ce qui mérite d'être salué⁵⁵.

59. Le cadre législatif prévoit par ailleurs que dans les localités où les personnes appartenant aux minorités bulgare, russe et ukrainienne constituent la majorité de la population, « la langue maternelle ou toute autre langue pratique est utilisée »⁵⁶. Cependant, le degré d'application de cette disposition est aussi très variable. Dans certaines régions, comme Taraclia et Balti, on parle principalement russe dans les contacts avec les autorités administratives locales, au point que des problèmes de discrimination fondée sur la langue envers les locuteurs de la langue d'État se posent⁵⁷. L'ukrainien, selon les représentants de cette minorité, serait très peu utilisé dans la communication officielle dans leurs villages. Le Comité consultatif regrette par ailleurs que, selon certaines sources, le romani ne soit pas utilisé dans les contacts officiels, pas même à Otaci ni dans d'autres localités où les Roms constituent la majorité de la population. Au contraire, il note avec une certaine inquiétude que l'objectif du « véritable bilinguisme » semble avoir abouti à une situation où les locuteurs des langues les moins utilisées sont principalement assimilés à l'un des deux plus grands groupes linguistiques, devenant de fait monolingues. Par ailleurs, le nombre de locuteurs qui sont parfaitement bilingues dans la langue d'État et en russe étant globalement en baisse (voir aussi

⁵⁴ Voir le rapport d'activité du conseil pour l'égalité *op. cit.*, p. 24.

⁵⁵ Le Comité consultatif a été informé, par exemple, que 33 % du total des plaintes déposées auprès du bureau du médiateur en 2015 ont été reçues dans la langue d'État, tandis que dans son bureau de Comrat, 87 % des plaintes ont été présentées en russe.

⁵⁶ Voir article 6(2) de la loi sur les langues.

⁵⁷ Le conseil pour l'égalité a constaté une discrimination linguistique de la part des autorités municipales de Balti qui n'ont pas répondu à une demande dans la langue d'État (décision du 2 décembre 2012), par exemple.

article 14), le Comité consultatif considère que l'objectif du « véritable bilinguisme » n'est pas atteint. Dans la pratique, il a plutôt contribué à la formation de deux sphères publiques parallèles s'excluant mutuellement qui reposent soit sur la langue d'État, soit sur le russe comme principale langue de communication, cimentant et renforçant les divisions existantes.

60. Le Comité consultatif note également un certain nombre d'efforts déployés en vue de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui a été signée par la République de Moldova en 2002 et reste à ratifier conformément aux engagements de préadhésion pris par la Moldova envers le Conseil de l'Europe⁵⁸. Une liste coordonnée des engagements prévus par les dispositions de la charte a été élaborée pour huit langues⁵⁹. Le Comité consultatif croit savoir qu'à la suite d'un certain nombre d'études de faisabilité, une révision des implications financières qui en découlent est en cours. Il regrette qu'il n'y ait pas de résultats tangibles jusqu'à présent car il juge la ratification de la charte bénéfique, en particulier pour la protection et la préservation durables des langues minoritaires moins utilisées, notamment le gagaouze, le yiddish, le tatar et le romani, qui font partie du patrimoine culturel unique de la Moldova.

Recommandations

61. Le Comité consultatif demande aux autorités de mettre plus systématiquement en œuvre les droits garantis à l'article 10.2 de la Convention-cadre en veillant à faciliter activement l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts officiels avec les autorités locales afin de prendre en compte la diversité linguistique du pays par la promotion effective du multilinguisme.

62. Il appelle en outre les autorités à privilégier le recrutement au niveau local de fonctionnaires ayant des connaissances en langues suffisantes par rapport au recrutement d'interprètes, afin d'encourager l'utilisation active de toutes les langues minoritaires concernées dans la sphère publique et dans la communication officielle avec les employés municipaux le cas échéant.

Article 11 de la Convention-cadre

Noms des personnes

Situation actuelle

63. À la suite des modifications apportées à la loi sur les documents d'identité et le régime de passeport national adoptée en décembre 2012, les noms de personnes figurant sur les documents d'identité délivrés à partir de mars 2013 sont enregistrés uniquement dans la langue d'État, bien que les intitulés des champs soient indiqués dans la langue d'État et en russe (en alphabet cyrillique)⁶⁰. Les modifications ont apparemment été adoptées malgré les

⁵⁸ http://www.coe.int/t/dg4/Éducation/minlang/AboutCharter/Promoting_Ratification_fr.asp.

⁵⁹ Ces huit langues sont le bulgare, le gagaouze, l'allemand, le polonais, le romani, le russe, l'ukrainien et le yiddish.

⁶⁰ L'article 3(6) de la loi n° 304 du 26 décembre 2012 prévoit que les champs de la carte d'identité sont remplis dans la langue d'État tandis que l'article 3(7) indique que les intitulés des champs doivent être écrits dans la langue d'État et en russe. Avant mars 2013, les informations figurant sur le recto des cartes d'identité étaient dans la langue d'État, tandis que les champs étaient indiqués et remplis en russe (alphabet cyrillique) et en anglais sur

objections formulées sur le long terme par les représentants des minorités nationales (voir aussi article 15), au motif que l'utilisation de plusieurs langues n'était pas adaptée au format plus petit des cartes d'identité conforme à la réglementation de l'Union européenne. Le Comité consultatif fait observer que la pratique dans les États membres de l'Union européenne montre qu'il est possible d'utiliser plusieurs langues et alphabets en parallèle sans aucun problème. Par ailleurs, il réaffirme que l'alphabet fait partie intégrante de la langue minoritaire et ne doit pas faire l'objet d'une règle séparée⁶¹. De plus, aucun effort n'aurait été fait pour veiller à la translittération systématique en alphabet latin des noms en langue russe conformément aux normes internationales unifiées. De ce fait, ces noms seraient orthographiés de manière différente par les différentes autorités chargées de délivrer les documents, ce qui a d'importantes répercussions pratiques pour les détenteurs des documents, notamment lorsqu'il est question de prouver un titre de propriété ou dans le contexte des procédures d'héritage.

64. Si les autorités peuvent exiger, au titre de l'article 11 de la Convention-cadre, que les documents d'identité personnels contiennent une transcription phonétique du nom personnel dans la langue officielle, le Comité consultatif note avec une certaine inquiétude des informations faisant état de la pratique consistant à adapter le nom personnel conformément aux normes dans la langue d'État, ce qui peut parfois entraîner des changements significatifs, comme passer de « Sergei » à « Sergiu ». De plus, d'après certaines informations, seuls les signes diacritiques de la langue d'État sont utilisés, transformant les noms gagaouzes « Güüllü » en « Ghiuliu » ou « Kürkcü » en « Chiurciu », par exemple. Le Comité consultatif estime que cette nouvelle pratique pose de sérieux problèmes concernant le droit d'utiliser son nom personnel dans une langue minoritaire et de le faire reconnaître officiellement, ce qui est généralement considéré comme un droit linguistique fondamental étroitement lié à l'identité et à la dignité de l'individu⁶².

65. De plus, depuis les modifications législatives susmentionnées, les noms personnels dans les documents d'identité sont inscrits exclusivement selon une convention de dénomination binaire, c'est-à-dire qu'il n'est plus possible d'inscrire des patronymes, des deuxièmes prénoms ou d'autres noms équivalents⁶³. Cette modification suscite de vives inquiétudes non seulement pour les personnes appartenant aux minorités nationales russes, ukrainienne et autre utilisant les traditions linguistiques slaves, mais aussi, par exemple, pour les Roms qui, résidant depuis des décennies dans des régions russophones, ont adopté la tradition de porter le nom de leur père comme partie intégrante de leur nom personnel. Le Comité consultatif note avec intérêt une décision prononcée par le tribunal de district de Riscani à Chisinau à la suite de la plainte d'un individu déposée après qu'une carte d'identité lui a été délivrée sans que son nom patronymique n'y figure. Le tribunal a ordonné à l'institution concernée de lui délivrer à nouveau le document d'identité avec son nom complet, conformément au cadre législatif en vigueur⁶⁴. Cependant, la décision aurait été annulée par la Cour d'appel de Chisinau en avril 2016, au motif que l'institution compétente ne pouvait pas délivrer un document

le verso. Les cartes d'identité délivrées dans la langue d'État et en russe conformément à la législation antérieure restent valides jusqu'à leur date d'expiration.

⁶¹ Voir Commentaire thématique n° 3 *op.cit.*, paragraphe 60.

⁶² Voir entre autres Commentaire thématique n° 3 *op.cit.*, paragraphe 61.

⁶³ Voir article 3(2)(g) et (h) de la loi n° 304 du 26 décembre 2012.

⁶⁴ Voir décision n° 3-183/2015 du 14 août 2015, mentionnant entre autres l'article 16(3) de la loi sur les minorités nationales ainsi que l'article 11(1) de la Convention-cadre.

mentionnant le nom patronymique car le formulaire de demande concerné ne contenait pas cette information⁶⁵.

Recommandation

66. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires, notamment par l'élaboration d'un cadre législatif cohérent, pour que les noms personnels des personnes appartenant aux minorités nationales soient officiellement reconnus dans les langues minoritaires, y compris dans leurs documents d'identité, conformément à l'article 11 de la Convention-cadre. Il les invite expressément à veiller au respect des normes internationales sur la translittération et la transcription des noms, en tirant pleinement parti des équipements technologiques modernes pour l'utilisation des signes diacritiques.

Panneaux et indications topographiques

Situation actuelle

67. Le Comité consultatif note que, de manière générale, la langue d'État est la principale utilisée sur les enseignes topographiques, ce qui ne semble pas conforme à l'article 10 de la loi sur les minorités nationales⁶⁶. Dans certaines régions, le russe semble être utilisé sur les enseignes topographiques et on rencontrerait parfois aussi de l'ukrainien, notamment pour indiquer le nom d'une école ou d'un bâtiment public. Toutefois, les règles relatives à la signalisation bilingue ou trilingue ne sont pas systématiquement appliquées, car les personnes appartenant aux minorités nationales ne semblent pas connaître les mécanismes auxquels elles peuvent adresser ce type de demande. Selon les représentants des minorités, les rares panneaux existants sont souvent en place depuis de nombreuses années sans être entretenus et présentent parfois des fautes d'orthographe. Le Comité consultatif regrette le manque apparent de reconnaissance du rôle important que l'utilisation des langues minoritaires sur les noms de lieux peut avoir pour le développement d'un sentiment d'inclusion parmi la population, et pour montrer que la diversité d'une région spécifique, traditionnellement et à l'heure actuelle, est reconnue à sa juste valeur.

68. Le Comité consultatif relève en outre que des conventions de dénomination strictes qui sont exclusivement fondées sur la langue d'État s'appliquent aussi à la topographie ; cela est regrettable car la transformation des noms traditionnels peut être interprétée comme un manque de respect et de reconnaissance de l'identité et de l'histoire spécifiques d'une localité⁶⁷. Tout en reconnaissant la nécessité de maintenir des listes officielles de noms de lieux à des fins administratives, le Comité consultatif note que l'utilisation exclusive de la langue d'État a abouti à une situation qui entrave l'utilisation officiellement acceptée des langues minoritaires. Il constate, par exemple, une décision du conseil de la coordination audiovisuelle de janvier 2016, dans laquelle il est reproché à 13 chaînes de télévision de ne pas mentionner

⁶⁵ Depuis le 25 mai 2016, cette décision n'a toujours pas été rendue publique.

⁶⁶ L'article 10 de la loi n° 382-XV de la République de Moldova sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales et le statut juridique de leurs organisations (juillet 2001) précise : « Le nom des localités, des rues, des institutions et des lieux publics doit être indiqué dans les langues moldave et russe et, dans les localités qui bénéficient d'un statut autonome spécial, également dans d'autres langues officielles, établies par les lois respectives. »

⁶⁷ Les localités gagaouzes de « Komrat » et « Kıpçak », par exemple, sont mentionnées comme « Comrat » et « Copceac ».

correctement les noms de lieux dans leurs programmes en russe⁶⁸. Le Comité consultatif observe avec intérêt que la question a été renvoyée devant l'Académie des sciences pour examen d'un point de vue linguistique. Tout en saluant la décision de demander l'avis d'experts sur une question complexe, il considère qu'il est essentiel de prendre en compte la signification symbolique des noms de lieux dans un environnement multilingue, et de faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales soient étroitement associées et que leurs opinions et préoccupations soient prises en considération dans la recherche d'une solution adaptée.

Recommandations

69. Le Comité consultatif demande aux autorités d'œuvrer à faire connaître le cadre législatif en place concernant l'utilisation des langues minoritaires dans la topographie, et de promouvoir une concertation étroite entre les autorités locales et les représentants de la population concernant l'affichage de panneaux bilingues ou trilingues dans les endroits concernés comme une manifestation substantielle de la présence de la diversité et de sa valorisation.

70. Il demande en outre aux autorités d'évaluer de manière approfondie, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales, la pratique actuelle concernant l'utilisation des conventions de dénomination et des listes officielles de noms de lieux, et d'élaborer un système pour l'utilisation des noms de lieux dans les langues minoritaires conforme à l'article 11 de la Convention-cadre.

Article 12 de la Convention-cadre

Matériels pédagogiques, formation des enseignants et éducation interculturelle

Situation actuelle

71. Le Comité consultatif constate avec satisfaction les efforts que les autorités ont continué à déployer pour fournir des manuels et des matériels pédagogiques aux écoles en langues minoritaires. Dans l'ensemble, toutefois, un certain nombre d'insuffisances importantes subsistent. Les manuels en langues minoritaires ne sont prévus que pour les neuf premières années et uniquement pour l'étude de la langue et de la littérature. Selon les informations disponibles, ils reposent sur une méthode d'apprentissage linguistique dépassée et sont révisés moins fréquemment que d'autres manuels. Il n'existe pas de manuel pour l'étude des cultures minoritaires, et à ce jour aucun programme n'a été adopté pour ces classes. Les manuels utilisés dans les écoles russophones ont été traduits de la langue d'État et, selon les représentants des minorités nationales, contiennent un certain nombre d'erreurs qui n'ont pas été corrigées malgré des demandes répétées. D'après eux, les contacts et la coordination avec le ministère de l'Éducation sont devenus beaucoup plus difficiles depuis la fermeture du département des langues minoritaires en 2007. Le Comité consultatif se félicite que le bureau des relations interethniques ait récemment prévu de rétablir les postes de spécialistes en langues minoritaires au ministère de l'Éducation afin d'assurer une meilleure

⁶⁸ Voir la décision du 21 janvier 2016, qui fait remarquer entre autres que l'utilisation du terme « Chisînov » pour la capitale est incorrecte, même s'il figure dans les programmes de langue russe, et que « Chişinău » devrait être utilisé à la place, comme pour la liste officielle des noms de lieux. <http://www.cca.md/files/D.1-1%20din%2021%20ianuarie%202016.pdf>.

coordination des normes et des programmes d'enseignement dans les langues spécifiques au niveau ministériel, en concertation avec les directeurs des écoles et les communautés concernés.

72. Selon les représentants des minorités nationales, le nombre d'installations pédagogiques adaptées à la formation des enseignants dans les écoles russophones, où les langues des minorités nationales sont enseignées, est aussi en baisse. Du fait de la fermeture du département de philologie pour le bulgare de l'université de Chisinau ainsi que celui du Taraclia College, les enseignants de bulgare ne peuvent se former qu'à l'université de Taraclia qui, même si elle existe depuis 2004, n'est toujours pas accréditée. Il serait particulièrement difficile de recruter des enseignants suffisamment formés pour les mathématiques, la physique et les sciences naturelles dans les écoles russophones. De ce fait, l'âge croissant des enseignants et leur manque de qualification sont avancés comme des facteurs majeurs expliquant la baisse du nombre d'élèves observée dans ces écoles ces dernières années (voir article 14)⁶⁹.

73. Le Comité consultatif regrette que le programme et les manuels utilisés dans les écoles publiques contiennent globalement très peu d'informations sur la grande diversité de la société moldave. Les efforts pour convenir d'un programme d'histoire moldave ont jusqu'à présent échoué en raison de différences idéologiques. Selon les représentants des minorités nationales, seule l'« histoire des Roumains » est enseignée dans les écoles et ne fait guère référence aux autres cultures et identités, ou les mentionnant de façon défavorable, ce qui entraîne le sentiment de ne pas être pris en compte et d'être marginalisé. Cela ne favorise pas la formation d'une société intégrée où les personnes appartenant aux minorités nationales sont perçues en tant que partie intégrante (voir article 6)⁷⁰. De plus, les enseignants ne sont pas toujours bien formés pour prendre en compte la diversité linguistique ou autre dans leurs classes et pour promouvoir de manière appropriée un dialogue interculturel respectueux. On observerait en outre une certaine hostilité des enseignants envers les élèves roms et des incidents de brimades ou de harcèlement de la part d'autres élèves sont fréquemment gérés de manière inappropriée⁷¹.

74. Le Comité consultatif note aussi des informations selon lesquelles l'étude de la religion à l'école, lorsqu'elle est facultative, semble encore refléter principalement l'orthodoxie car le programme religieux reçoit notamment des contributions de l'Église orthodoxe moldave, et que les enfants qui ne sont pas scolarisés ne sont pas toujours effectivement protégés contre des pressions éventuelles de l'administration scolaire⁷².

Recommandations

75. Le Comité consultatif invite les autorités à soutenir l'enseignement des langues minoritaires par la mise à disposition suffisante de matériels pédagogiques et à garantir des possibilités effectives de formations pour disposer d'enseignants suffisamment qualifiés dans

⁶⁹ Voir vue d'ensemble figurant dans le rapport étatique *op. cit.*, p. 55.

⁷⁰ Le Comité consultatif a été étonné de constater que les manuels d'histoire ne semblaient effectivement pas traiter de l'histoire de l'Holocauste ni de ses effets sur la société moldave.

⁷¹ Voir *Study on the situation of Romani women and girls op. cit.* (note 19), p. 19, 30 et suivantes.

⁷² Voir aussi rapport du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, *op. cit.*

toutes les matières, notamment en ce qui concerne les langues plus faibles numériquement, en particulier pour la mise en place de méthodes d'enseignement multilingues.

76. Il demande en outre aux autorités de veiller à ce que les programmes et les manuels reflètent de manière adéquate la diversité de la société moldave, notamment en ce qui concerne la valorisation de perspectives multiples en histoire, et à ce que les enseignants de toutes les écoles soient effectivement formés à prendre en compte la diversité dans la classe et à promouvoir le respect et le dialogue interculturels.

Égalité d'accès à l'éducation

Situation actuelle

77. Le Comité consultatif salue les efforts constants visant à améliorer l'accès des Roms à l'éducation, en particulier par l'attention accrue accordée à la scolarisation dans l'enseignement primaire⁷³. Si le nombre d'élèves d'origine rom a effectivement augmenté de ce fait, principalement en raison de l'implication de médiateurs de la communauté rom et de la société civile, leur sous-représentation reste un sujet de préoccupation majeur, en particulier au niveau préscolaire. Une recherche approfondie sur l'accès des enfants roms à l'éducation met en avant différents obstacles étroitement liés, tels qu'un niveau de pauvreté élevé, l'inaccessibilité financière des coûts cachés de l'éducation, des questions pratiques concernant le transport à partir de quartiers éloignés et ne répondant souvent pas aux normes, ainsi que l'expérience persistante d'un enseignement de très faible qualité pour les Roms qui contribue au phénomène d'abandon scolaire précoce⁷⁴. Les filles roms sont touchées de manière disproportionnée, de sorte que seulement 63 % des femmes roms entre 16 et 24 ans savent lire et écrire, contre 99 % des femmes non roms de ce groupe d'âge⁷⁵. Le Comité consultatif note avec une vive inquiétude des informations selon lesquelles la ségrégation de l'éducation subsiste en 2016 à Otaci, où les enfants roms recevraient tous un enseignement de qualité nettement inférieure dans une classe séparée⁷⁶. De plus, le Comité consultatif croit comprendre que la non-utilisation du romani à l'école et l'absence d'enseignants et d'assistants d'éducation dotés de compétences spécifiques constituent aussi une barrière pour les enfants roms qui parlent souvent le romani à la maison mais sont scolarisés dans des écoles où la langue d'enseignement est soit le russe, soit la langue d'État⁷⁷.

78. Le Comité consultatif note aussi les préoccupations exprimées par le conseil pour l'égalité concernant le principe selon lequel « l'argent suit l'élève », figurant dans le nouveau code de l'éducation, entré en vigueur en novembre 2014. De l'avis du conseil, ce principe ne tient pas suffisamment compte du fait que les personnes appartenant aux minorités nationales qui suivent des cours supplémentaires de langue et de culture (comme en bulgare, en gagaouze, en russe et en ukrainien, voir article 14) suivent un programme plus chargé, ce qui

⁷³ D'après la publication des Nations Unies de 2013 « Roma in the Republic of Moldova », 52 % des filles et 55 % des garçons roms sont scolarisés dans l'enseignement primaire, 14 % contre 17 % respectivement dans l'enseignement secondaire.

⁷⁴ Voir *Study on the situation of Romani women and girls op. cit.* (note 19), p. 31.

⁷⁵ Voir « Roma in the Republic of Moldova » *op. cit.* (note 74), p. 22. 77 % des hommes roms entre 16 et 24 ans savent lire et écrire.

⁷⁶ Un rapport de l'Unicef de 2010 fait état de cas répétés de ségrégation aussi dans d'autres localités, telles que les districts d'Edineț et de Leova, ainsi qu'à Chisinau.

⁷⁷ Selon les représentants des minorités et de la société civile, environ 60 % des Roms en Moldova parlent le romani à la maison.

implique plus de travail pour les enseignants et l'administration scolaire, et nécessite donc plus de financement. Le Comité consultatif note la proposition formulée par le conseil pour l'égalité visant à modifier le nouveau code de l'éducation afin de remédier à cette situation de discrimination indirecte en matière d'accès à l'éducation⁷⁸.

Recommandations

79. Le Comité consultatif exhorte les autorités à éliminer de manière globale les obstacles persistants à l'égalité d'accès à l'éducation rencontrés par les enfants roms en coopération avec les ministères compétents et les autorités locales, et en étroite concertation avec les représentants des minorités. Il convient de mettre un terme sans plus tarder aux cas de ségrégation dans l'éducation et de prendre des mesures efficaces, notamment de recruter des enseignants et des assistants d'éducation suffisamment qualifiés, afin de poursuivre et de soutenir les efforts en cours de la société civile en vue d'une éducation inclusive.

80. Il appelle par ailleurs les autorités à combler les lacunes du nouveau code de l'éducation, y compris concernant l'égalité d'accès à l'éducation telle qu'identifiée par le conseil pour l'égalité.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement dans / des langues minoritaires

Situation actuelle

81. Le Comité consultatif note avec satisfaction le soutien constant apporté à l'enseignement des langues minoritaires dans les écoles moldaves. Conformément à l'article 6 de la loi sur les minorités nationales, le statut spécial de la langue russe est aussi ancré dans le système éducatif, qui garantit l'enseignement dans la langue russe du niveau préscolaire à l'enseignement universitaire. Au total, 259 écoles proposent un enseignement en russe. D'autres langues minoritaires sont aussi enseignées dans certaines de ces écoles à raison de quatre heures par semaine (trois heures pour la langue et la littérature minoritaires, et une heure pour la culture minoritaire)⁷⁹. Par ailleurs, deux écoles pilotes testent l'utilisation de l'ukrainien comme langue d'enseignement dans certaines matières et une autre l'enseignement en bulgare au niveau primaire. Cependant, le système éducatif offre trop peu de possibilités aux personnes appartenant aux minorités nationales d'apprendre leurs langues à un niveau satisfaisant. De plus, le fait que cette option soit toujours disponible uniquement dans les écoles russophones limite leur choix concernant les perspectives d'enseignement et d'emploi futures. Compte tenu des insuffisances persistantes observées dans l'enseignement de la langue d'État dans les écoles russophones (voir ci-après), un grand nombre de personnes appartenant aux minorités nationales se sentent obligées de choisir soit de renoncer à leur droit garanti à l'enseignement en langue minoritaire en s'inscrivant dans une école enseignant dans la langue d'État, soit d'être scolarisé dans une école en langue minoritaire, en sachant que leur avenir professionnel en Moldova sera compromis par leur faible maîtrise de la langue d'État (voir aussi article 15).

⁷⁸ Voir rapport d'activité du conseil pour l'égalité, p. 12.

⁷⁹ Au cours de l'année scolaire 2015-2016, le gagaouze était enseigné dans 48 écoles, l'ukrainien dans 42, le bulgare dans 30, l'hébreu et le yiddish dans deux, et l'allemand ainsi que le polonais dans une même école.

82. Le Comité consultatif note par ailleurs avec inquiétude que les personnes appartenant aux minorités nationales font aussi face à la baisse des niveaux de qualité de l'enseignement dans leurs langues minoritaires ainsi qu'en russe. Les dysfonctionnements persistants dans les écoles en langues minoritaires concernant la mise à disposition suffisante de matériels pédagogiques et les possibilités de formation des enseignants (voir article 12) ont entraîné une réduction du nombre d'élèves dans ces écoles au cours des dernières années⁸⁰. Les craintes concernant le maintien des écoles sont désormais aggravées par le nouveau code de l'éducation entré en vigueur en 2014 et les récents règlements du ministère de l'Éducation qui introduisent des règles plus strictes concernant le nombre minimum d'élèves requis pour qu'un lycée reste ouvert⁸¹. S'il semble que des efforts aient été faits jusqu'à présent pour éviter la fermeture des écoles en langues minoritaires, en particulier lorsqu'elles constituent la seule possibilité d'étudier en langues minoritaires dans une localité précise, l'absence de certitude juridique concernant la continuité de ces écoles a suscité de vives inquiétudes parmi les parents. De plus, le nouveau code prévoit l'obligation pour tous les directeurs d'écoles de repasser des examens dans la langue d'État, plaçant par conséquent un grand nombre de directeurs actuels dans une position très défavorable.

83. Le Comité consultatif estime que le regroupement d'écoles, qui peut dans certains cas être une réponse raisonnable à la baisse générale du nombre d'élèves, ne doit pas nécessairement aboutir à l'assimilation, comme le craignent certains représentants des minorités nationales. En effet, lorsqu'ils sont associés à des mesures spécifiques visant à garantir la poursuite de l'enseignement dans la langue minoritaire, et grâce à la promotion de méthodes d'enseignement bilingues et multilingues, les regroupements d'écoles peuvent permettre aux enfants de différentes origines linguistiques de poursuivre leur scolarité, tout en favorisant la compréhension et la sensibilisation interculturelles. Il est néanmoins essentiel que l'intégration des écoles qui enseignent dans les langues des minorités numériquement plus faibles au sein d'unités organisationnelles plus importantes et multilingues soit menée de façon graduelle et en étroite concertation avec les administrations scolaires et les enseignants concernés, afin qu'il soit effectivement tenu compte des opinions des parents et des élèves. Il convient de veiller en outre à ce que le transport scolaire ne devienne pas trop compliqué du fait du regroupement des écoles.

84. Le Comité consultatif salue dans ce contexte les efforts déployés actuellement en vue de la réouverture de l'ancien département des langues minoritaires au sein du ministère de l'Éducation et du recrutement de spécialistes pour les différentes langues afin de garantir que les normes d'éducation dans les écoles en langues minoritaires sont effectivement suivies et qu'une attention suffisante soit accordée à un enseignement de haute qualité. Il constate en outre avec satisfaction l'augmentation importante du soutien apporté à l'enseignement du gagaouze et à la recherche sur cette langue, ainsi que les projets d'ouvrir des écoles maternelles dont les langues d'enseignement seraient le gagaouze et le bulgare à Comrat et Taraclia, respectivement. Il demeure toutefois préoccupé par le fait qu'aucune école ne propose l'enseignement du romani, car aucun effort ne semble avoir été fait pour élaborer un

⁸⁰ Voir aussi les informations fournies dans le rapport étatique *op. cit.*, p. 55.

⁸¹ Selon les représentants des minorités, les nouveaux règlements prévoient que les lycées en milieu urbain doivent pouvoir remplir deux classes de 25 élèves par an pour rester ouverts. Dans les zones rurales, ce nombre est réduit à 20 élèves par classe.

programme en la matière ou former des enseignants et des assistants d'éducation à enseigner le romani et dans cette langue.

85. En ce qui concerne l'accès à l'enseignement universitaire et à la formation professionnelle des personnes appartenant aux minorités nationales, le Comité consultatif note avec inquiétude que les possibilités seraient toujours en baisse. Du fait des modifications antérieures du code de l'éducation, les facultés qui proposaient autrefois un enseignement en russe arrêtent les programmes et transposent leurs modules dans la langue d'État. Outre l'effet que cette évolution a sur l'accès aux services pour les personnes appartenant aux minorités nationales (voir article 15) et l'application de la législation relative aux langues (voir article 10), le Comité consultatif relève également avec préoccupation qu'un nombre croissant de diplômés des écoles en langue russe décide de quitter la Moldova pour leurs études, car ils considèrent que leurs perspectives d'avenir sont limitées. L'offre particulièrement importante de bourses d'études à l'étranger qui leur sont accessibles les soutient dans ce choix⁸².

Recommandations

86. Le Comité consultatif exhorte les autorités à engager un dialogue approfondi avec les représentants des minorités, les parents et l'administration scolaire afin de multiplier les possibilités d'étudier dans les langues minoritaires par l'introduction de méthodes modernes d'enseignement bilingue et multilingue et la mise en place d'un enseignement de qualité des différentes langues dans des environnements d'éducation intégrés.

87. Il demande par ailleurs aux autorités de veiller à préserver l'attractivité des écoles en langues minoritaires et de faire en sorte qu'elles demeurent des établissements d'enseignement de qualité qui offrent à leurs diplômés une perspective de carrière universitaire et professionnelle couronnée de succès en Moldova.

Enseignement de la langue d'État

Situation actuelle

88. Le Comité consultatif note avec regret que l'offre et la qualité limitées de l'enseignement en langue d'État dans les écoles russophones reste l'une des principales préoccupations des représentants des minorités. Au regard de l'idée commune qui prévaut parmi la population majoritaire selon laquelle les faibles niveaux de maîtrise de la langue d'État parmi les communautés minoritaires sont dus à un manque de motivation, le Comité consultatif constate que d'importants moyens privés sont déployés par les personnes appartenant aux minorités nationales pour suivre des cours privés. Selon les représentants des minorités, la situation pose particulièrement problème en Gagaouzie et à Balti, où les élèves baignent dans un environnement presque entièrement russophone et sont donc particulièrement tributaires des écoles pour leur apprentissage de la langue d'État. Les efforts

⁸² Le Comité consultatif a appris que 600 bourses d'études sont ouvertes chaque année aux citoyens moldaves pour aller étudier en Bulgarie, et quelque 200 bourses pour étudier en Fédération de Russie. De plus, 5 000 bourses d'études sont ouvertes aux citoyens moldaves pour aller étudier en Roumanie, uniquement ouverte cependant aux citoyens d'origine roumaine. Par ailleurs, 85 bourses sont ouvertes aux personnes d'origine non roumaine de toutes nationalités. Toutefois, cette option n'était pas accessible aux citoyens de la République de Moldova jusqu'en 2013. À la suite d'une plainte déposée en 2013 auprès du Conseil national roumain de lutte contre la discrimination, ces bourses d'études ont été ouvertes aussi aux demandes des citoyens moldaves. Voir la décision du Conseil national roumain de lutte contre la discrimination n° 663/13.11.2013 du 13 novembre 2013.

entrepris afin de promouvoir la maîtrise de la langue d'État parmi les enseignants et la population adulte reposent largement sur le secteur non gouvernemental, ce qui semble en contradiction avec l'engagement exprimé par le gouvernement de promouvoir la langue d'État comme principal outil de communication publique. Le Comité consultatif salue dans ce contexte la poursuite des activités de 35 écoles pilotes russophones dans lesquelles, outre l'enseignement de la langue d'État, certaines matières comme l'éducation civique et la géographie sont enseignées dans la langue d'État. L'expérience serait une réussite et appréciée par les parents comme les élèves ; il reste à la reproduire dans d'autres écoles. Le Comité consultatif estime qu'il est nécessaire de multiplier les possibilités permettant aux personnes appartenant aux minorités nationales d'apprendre leurs langues minoritaires ainsi que la langue d'État et d'autres langues et d'en acquérir une maîtrise suffisante grâce à l'introduction de méthodes d'enseignement multilingue.

89. Le Comité consultatif regrette que l'enseignement du russe dans les écoles en langue d'État, qui est obligatoire dans toutes les écoles en vertu du nouveau code de l'éducation jusqu'en 2018, ait été adapté sans apport de modifications suffisantes au programme. Depuis 2014, le russe est introduit en cinquième année et enseigné jusqu'en neuvième année, alors qu'il était auparavant enseigné dès la deuxième année. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, les écoles continuent d'utiliser les mêmes manuels de russe qu'avant, sans ajustements, ce qui pose des problèmes pour le processus d'apprentissage. De plus, le nouveau code de l'éducation n'indique pas clairement quel sera le statut du russe dans le système éducatif après 2018⁸³. Le Comité consultatif estime qu'il conviendrait d'organiser une étroite consultation avec les communautés concernées avant de mettre en place de telles modifications qui peuvent avoir une influence importante sur les compétences linguistiques dans la société et par conséquent sur le climat social général. S'il convient de déployer des efforts soutenus et globaux pour élever les connaissances de la langue d'État parmi les personnes appartenant aux minorités nationales, notamment par la promotion de son utilisation comme outil de communication commun, réduire les compétences de la population en russe ne semble pas être une mesure appropriée. En réalité, cela peut plutôt entraîner une réduction du dialogue et de la compréhension des clivages linguistiques, mettant ainsi éventuellement en péril la haute considération de la société envers les Russes et les russophones en Moldova (voir article 6).

90. Enfin, le Comité consultatif note avec une vive inquiétude les obstacles pratiques persistants et les pressions administratives rencontrés par les élèves et les enseignants des huit écoles de Transnistrie qui continuent d'enseigner la langue d'État en alphabet latin⁸⁴. Il salue l'engagement pris par les autorités de remédier à cette situation par le dialogue et de promouvoir le droit à l'égalité d'accès à l'enseignement des élèves de ces écoles⁸⁵, et note en particulier la reprise de l'activité du groupe de travail sur l'éducation en 2014.

⁸³ L'article 9(8) en combinaison avec l'article 152 de la loi n° 152 du 17 juillet 2014 implique qu'à partir de l'année scolaire 2018-2019, le russe pourra avoir le même statut dans le système éducatif que l'anglais ou le français. Voir http://www.erasmusplus.md/sites/default/files/field/artcile/file/Éducation_code_en.pdf,

⁸⁴ Voir aussi *Statement of the European Union regarding the situation of the Latin-script schools in the Transnistrian region of the Republic of Moldova* (déclaration de l'Union européenne concernant la situation des écoles qui utilisent l'alphabet latin dans la région de la Transnistrie de la République de Moldova) du 19 mars 2014.

⁸⁵ Voir, pour plus de détails, l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 19 octobre 2012 concernant les requêtes 43370/04, 8252/05 et 18454/06 : *Catan et autres c. Moldova et Russie*, qui a conclu à une

Recommandation

91. Le Comité consultatif exhorte de nouveau les autorités à concevoir des mesures globales à long terme pour renforcer sensiblement l'offre et la qualité de l'enseignement de la langue d'État dans le système éducatif public par le biais d'une approche équilibrée qui prévoit des mesures parallèles visant à protéger et à promouvoir les langues des minorités nationales de manière adaptée, notamment par l'introduction d'une méthode d'enseignement multilingue.

Article 15 de la Convention-cadre**Consultation et participation aux processus décisionnels***Situation actuelle*

92. Le Conseil de coordination des organisations ethnoculturelles qui relève du bureau des relations interethniques, conçu comme le premier mécanisme de participation aux décisions pour les personnes appartenant aux minorités nationales et établi conformément à l'article 25 de la loi sur les minorités nationales, continue de mener son rôle consultatif et se compose de diverses organisations qui représentent 30 minorités nationales ainsi que d'autres groupes de la société⁸⁶. Tout en saluant l'existence d'une plateforme d'échange de vues entre les associations des minorités nationales et d'autres groupes de la société civile avec les représentants du gouvernement, le Comité consultatif note que la plupart des représentants des minorités nationales ne considèrent pas le conseil de coordination comme un outil important permettant de garantir la prise en compte effective de leurs points de vue et de leurs préoccupations par les divers niveaux de l'administration. Très peu de suites seraient données aux questions qu'ils soulèvent lors des différentes réunions et il est difficile de savoir dans quelle mesure leurs préoccupations orientent les processus décisionnels des divers ministères compétents, notamment concernant les projets de loi. De plus, le bureau des relations interethniques en tant que principal organe gouvernemental chargé de gérer les nombreuses questions relatives à la protection des minorités nationales ne semble pas jouer un rôle significatif au sein du gouvernement. Pendant une période, il a connu des changements fréquents de direction et il continue d'être hébergé dans des locaux inadaptés, de fonctionner avec un budget limité et 17 personnes. Malgré ses larges responsabilités, il est considéré comme axé principalement sur les questions de préservation de la culture, sans toutefois disposer d'un budget suffisant pour cela (voir article 5) et les représentants des minorités considèrent qu'il a encore perdu de son influence politique, en particulier ces derniers temps.

93. D'autres plateformes nationales existent, comme le Conseil national de la participation, conçu pour promouvoir la concertation avec la société civile et la participation aux processus décisionnels au niveau central. Pourtant, les personnes appartenant aux minorités nationales ne peuvent guère les utiliser, car il leur manque régulièrement les informations nécessaires ainsi que les moyens et les compétences en la matière. Au niveau local, là où les minorités nationales constituent une part importante de la population, comme à Balti, des mécanismes

violation de l'article 2 du Protocole n° 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par la Fédération de Russie.

⁸⁶ 93 organisations sont toujours représentées au conseil. Voir la liste des organisations consultable sur le site du bureau des relations interethniques à l'adresse <http://www.bri.gov.md/index.php?pag=sec&id=56&l=ro>.

de consultation avec pouvoir consultatif sont aussi créés. Tandis que des lacunes comparables sont signalées concernant des compétences mal définies et les faibles suites données aux discussions tenues au niveau de ces organes consultatifs locaux, le Comité consultatif note par ailleurs qu'aucun système ne semble avoir été mis en place pour assurer le suivi et l'examen réguliers des préoccupations locales par le conseil de coordination et le bureau des relations interethniques ou par d'autres organes gouvernementaux au niveau central (voir aussi ci-après).

Recommandation

94. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à veiller à ce que les représentants des minorités nationales soient effectivement consultés aux niveaux central et local sur toutes les questions qui les concernent, sans se limiter à la culture, et à ce que leurs points de vue soient sérieusement pris en compte au cours des processus décisionnels en la matière. Il convient de renforcer les compétences et les ressources disponibles du bureau des relations interethniques en tant que principal organe chargé des questions relatives à la protection des minorités nationales, notamment par la mise en place de mesures de renforcement des capacités pertinentes qui devraient également être accessibles au conseil de coordination.

Représentation au sein des organes élus et de l'administration publique

Situation actuelle

95. Les minorités nationales continuent d'être représentées dans les organes élus, mais surtout au niveau local. Le fait que l'article 8 de la loi de 2007 sur les partis politiques empêche effectivement l'enregistrement de partis politiques à vocation régionale limite leurs possibilités de représenter leurs intérêts régionaux ou minoritaires spécifiques au niveau central, car peu de partis politiques traditionnels impliqués dans la politique au niveau central se soucient des communautés minoritaires nationales et de leurs intérêts spécifiques⁸⁷. Si les contacts personnels avec les décideurs des principaux partis, comme les députés, peuvent être utilisés pour mettre en avant des sujets de préoccupation particuliers, l'efficacité de ces voies est compromise par l'instabilité politique. Le Comité consultatif considère que la représentation au niveau national reste particulièrement préoccupante malgré de modestes progrès en matière de décentralisation, puisque beaucoup de décisions concernant les populations minoritaires nationales dans les régions continuent d'être prises dans la capitale, après une consultation ou une coordination limitée avec les régions⁸⁸. Une réforme de l'administration publique, par exemple, aurait été discutée dans les détails au niveau central, sans recueillir l'avis des administrations locales, ce qui ne semble pas conforme à l'article 19 de la loi sur les minorités nationales⁸⁹. Cette situation a suscité une certaine appréhension en particulier dans le *raïon* de

⁸⁷ En vertu de l'article 8 de la loi n° 294 du 21 décembre 2007 sur les partis politiques, l'enregistrement d'un parti politique requiert de présenter une liste d'au moins 4 000 membres résidant dans au moins la moitié des entités administratives, avec pas moins de 120 membres dans chaque entité.

⁸⁸ En 2012, le parlement a adopté la stratégie de décentralisation nationale, document d'orientation majeur dans le domaine de l'administration publique locale, visant à transférer des compétences et des ressources financières des autorités centrales aux autorités locales. Sa mise en œuvre n'a cependant pas beaucoup progressé.

⁸⁹ L'article 9 de la loi n° 382-XV de la République de Moldova sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales *op. cit.* prévoit que : « L'État garantit que la modification de l'organisation administrative et territoriale de la République de Moldova ne mènera pas à la modification de la composition ethnique et

Taraclia, où la minorité bulgare constitue 65 % de la population. Il est à craindre qu'une éventuelle fusion avec le *raïon* de Cahul en un district plus grand n'entraîne une perte de pouvoir décisionnel pour la minorité bulgare, ainsi qu'une réduction de l'accès aux services publics. Son conseil local a soumis une demande visant à ce que le *raïon* de Taraclia soit reconnu en tant que « district culturel national ». Elle a été rejetée par une décision gouvernementale en février 2016⁹⁰. Le Comité consultatif considère qu'il est indispensable de mener une étroite consultation et d'instaurer un dialogue efficace pour assurer la participation des représentants des minorités régionales et nationales aux processus politiques plus larges, notamment aux discussions sur la façon de répondre aux préoccupations légitimes concernant l'efficacité administrative sans limiter l'exercice effectif des droits des minorités.

96. Le Comité consultatif note par ailleurs dans ce contexte que les membres élus de l'Assemblée populaire de Gagaouzie ne sont pas représentés au Parlement de Moldova, ce qui continue d'empêcher une coopération étroite entre le parlement et les pouvoirs législatifs régionaux⁹¹. Le concept d'autonomie et ses conséquences possibles pour la promotion de la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales ne semblent pas clairs pour la plupart des acteurs, ce qui a engendré des attentes faussées et parfois des désaccords et des tensions entre les autorités régionales et centrales. Des questions subsistent, notamment en ce qui concerne les compétences législatives de l'Assemblée populaire. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, rien n'indique clairement si la Gagaouzie est habilitée à adopter son propre code de l'éducation⁹². Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite de la création, fin 2015, d'un groupe de travail parlementaire moldave-gagaouze, composé de cinq membres du parlement et de cinq membres de l'Assemblée populaire de Gagaouzie, au titre de mécanisme permanent bénéficiant d'un soutien international. Il s'est réuni pour la première fois en février 2016, en vue de préciser les compétences respectives et de promouvoir un fonctionnement plus efficace des structures autonomes conformément au cadre législatif.

97. Les minorités nationales sont toujours faiblement représentées dans l'administration publique, en particulier au niveau central, où les institutions publiques seraient de plus en plus monoethniques. Le Comité consultatif note avec préoccupation que les insuffisances de longue date du système éducatif en matière de qualité de l'enseignement de la langue d'État (voir article 14) ont abouti à une situation où les personnes appartenant aux minorités nationales ne sont pas en mesure de répondre aux exigences linguistiques du test d'entrée dans le service public. Parallèlement, aucune disposition n'a été prise pour prendre en considération les candidats qui apportent d'autres langues et compétences, telle que l'application de normes différentes dans l'évaluation des tests, et le système de recrutement ne traduit pas non plus

démographique des territoires. Suite à de telles modifications, il convient de prendre en compte l'opinion de la population locale, y compris l'opinion des personnes appartenant aux minorités nationales. »

⁹⁰ Le Comité consultatif a aussi été informé de l'élaboration courant 2015 par un groupe de travail parlementaire d'un projet de « loi sur le statut ethnoculturel du district de Taraclia », qui n'aurait pas été approuvé après des consultations interministérielles.

⁹¹ Le *bashkan* (gouverneur) de Gagaouzie est toutefois automatiquement membre du Gouvernement moldave.

⁹² Le 28 avril 2016, le code de l'éducation gagaouze a été adopté par l'Assemblée populaire. Cependant, il n'a encore pas été signé par le *bashkan* et n'est donc toujours pas encore en vigueur. Tandis qu'en vertu de la loi de 1994 sur le statut spécial de la Gagaouzie, l'éducation constitue l'un des domaines où l'Assemblée population peut adopter des législations locales, l'article 1^{er} du code de l'éducation 2014 de Moldova « définit la base juridique pour les relations relatives à la planification, l'organisation, le fonctionnement et le développement du système éducatif de la République de Moldova ».

une volonté d'accroître la représentation des minorités nationales ni de promouvoir le multilinguisme dans le service public (voir aussi article 10). Tout en constatant certaines évolutions concernant l'élection des conseillers locaux, le Comité consultatif relève avec préoccupation que les Roms sont particulièrement sous-représentés à tous les niveaux de l'administration centrale.

Recommandations

98. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que les opinions et les préoccupations des personnes appartenant aux minorités nationales soient systématiquement prises en compte dans toutes les décisions qui les concernent et puissent avoir une incidence sur l'exercice des droits des minorités aux niveaux local et central. En particulier, toute mesure visant à réformer le système d'administration publique doit faire l'objet d'une concertation étroite avec les représentants des minorités et des régions concernés afin de s'assurer qu'elle ne nuit pas à l'exercice effectif des droits des minorités, comme dans le *raion* de Taraclia.

99. Il invite par ailleurs les autorités à prendre les mesures législatives et politiques qui s'imposent pour accroître la représentation des minorités nationales au sein des organes élus et de l'administration publique à tous les niveaux, notamment dans le contexte de mesures de décentralisation plus larges.

100. Le Comité consultatif recommande en outre aux autorités d'inciter les partis politiques à aller davantage à la rencontre des communautés minoritaires nationales et à prendre connaissance de leurs préoccupations régionales ainsi que de renforcer leurs efforts en vue de la promotion d'un dialogue constructif et institutionnalisé avec les autorités locales et les autorités gagaouzes afin de veiller à ce que leurs préoccupations et leurs intérêts spécifiques soient dûment pris en compte dans toutes les décisions.

Participation effective à la vie socio-économique

Situation actuelle

101. Si le taux de chômage officiel reste inférieur à 5 %, les estimations du chômage caché sont bien plus élevées, en particulier concernant les populations dans les régions et les jeunes. Le développement régional reste donc un sujet de préoccupation majeur pour le gouvernement. Tandis que le manque de perspectives économiques touche toutes les communautés et a contribué à une émigration massive ces dernières années⁹³, la situation dans les régions rurales et frontalières, où les minorités nationales résident en nombre important, est particulièrement critique. Des mesures prises pour le développement socio-économique de la Gagaouzie méritent d'être saluées dans ce contexte. Depuis l'adoption de modifications à la loi sur le financement local public en 2014, les autorités gagaouzes conservent toutes les recettes fiscales et sont autorisées à coopérer directement avec des donateurs internationaux, ce qui a fait naître l'espoir d'investissements économiques dans l'unité territoriale. D'autres districts continuent de dépendre de la budgétisation de l'administration centrale, ce qui est vu d'un œil critique par certaines autorités locales, comme à Balti.

⁹³ D'après les résultats préliminaires du recensement de 2014 publiés en décembre 2014, en mai 2014, quelque 330 000 citoyens moldaves vivaient à l'étranger pour une période prolongée.

102. Le Comité consultatif note en outre que l'accès aux services publics semble poser de plus en plus problème pour les personnes qui ne maîtrisent pas la langue d'État. Les personnes appartenant aux minorités nationales font état de difficultés par exemple lorsqu'elles cherchent à passer leur permis de conduire, qui est géré uniquement dans la langue d'État, ou lorsqu'elles s'adressent à certains services de santé. Alors que certaines personnes se heurteraient à des discriminations intentionnelles au motif qu'elles parlent la langue d'État ou le russe (voir article 4), il existe aussi des cas où les services publics ne peuvent pas être assurés aux citoyens en raison de barrières linguistiques⁹⁴. Le Comité consultatif juge fondamental que des perspectives professionnelles et d'évolution de carrière suffisantes, notamment en matière de formation professionnelle, soient aussi disponibles dans les langues minoritaires, afin de promouvoir l'accès aux services dans les langues minoritaires (voir aussi article 10) et de prévenir tout nouveau processus d'émigration.

103. Les Roms continuent d'être confrontés à des obstacles particuliers pour trouver un emploi (voir aussi article 4) ainsi qu'à une discrimination persistante dans l'accès aux biens et aux services⁹⁵. Des statistiques recueillies en 2011 montrent un écart important entre les taux d'emploi des Roms et des non-Roms⁹⁶. Les organisations de la société civile estiment toutefois que le chômage caché des Roms est bien plus élevé que le chiffre estimé car très peu de Roms sont enregistrés auprès des centres nationaux pour l'emploi⁹⁷. Leurs possibilités de formation professionnelle et leur accès à l'assurance santé complète sont par conséquent limités. Le Comité consultatif regrette par ailleurs que des mesures importantes prévues dans le Plan d'action pour les Roms 2011-2015 n'aient pas été mises en œuvre. Par exemple, le recrutement de 48 médiateurs communautaires roms avant fin 2015 pour faciliter l'accès aux services dans les communautés roms était l'un des domaines prioritaires⁹⁸. Alors que 25 médiateurs avaient été recrutés fin 2014 par le ministère du Travail et de la Protection sociale, en raison d'une modification du cadre législatif, dès 2015, leurs services n'ont plus été coordonnés ni pris en charge au niveau central mais par les collectivités locales. Du fait de l'hésitation dont auraient fait preuve de nombreux maires pour allouer une partie de leur budget local aux salaires en question, le nombre de médiateurs est tombé à 14 en 2015 puis à neuf début 2016.

104. Aucun effort global n'a en outre été fait pour répondre aux préoccupations des Roms en matière de logement, ce qui laisse une grande partie de la population dans des conditions de vie déplorables avec un accès limité à l'eau potable, aux canalisations et à un approvisionnement régulier en électricité, qui touche aussi notamment les enfants⁹⁹. Si le Comité consultatif salue l'adoption de la loi sur le logement en avril 2015, qui établit des critères fondés sur les besoins pour l'attribution des logements sociaux, il observe avec

⁹⁴ Le Comité consultatif a été informé d'un cas soumis au conseil pour l'égalité dans lequel la police n'avait pas pu prendre une plainte dans le *raïon* de Taraclia car aucun agent ne parlait la langue d'État. Selon les représentants de la société civile, plus aucun établissement ne forme les professionnels de santé de niveau intermédiaire en russe, ce qui conduit à un manque de personnel dans les hôpitaux dans les régions où le russe est parlé par une majorité de la population.

⁹⁵ Voir aussi décision du conseil pour l'égalité du 13 février 2015, sur l'affaire 190/2014.

⁹⁶ Voir « *Roma in the Republic of Moldova* » *op. cit.* (note 74), p. 45.

⁹⁷ Voir aussi rapport étatique *op. cit.*, p. 30.

⁹⁸ Voir rapport étatique *op. cit.*, p. 26 et suivantes.

⁹⁹ En 2007, selon les informations communiquées, cela aurait été le cas dans plus de 80 % des foyers. Voir <http://www.undp.md/publications/roma%20report/Roma%20in%20the%20Republic%20of%20Moldova.pdf>, p. 14. Les représentants des minorités estiment que depuis, la situation ne s'est que très légèrement améliorée.

préoccupation qu'aux demandes répétées des représentants de la société civile visant à ce qu'une solution adaptée soit fournie à la situation critique des Roms en matière de logement, il a jusqu'à présent été répondu en faisant référence aux conditions généralement défavorables d'accès au logement social et aux restrictions budgétaires plutôt que par des actions concrètes.

Recommandations

105. Le Comité consultatif exhorte les autorités à donner la priorité à la redynamisation économique des régions où résident les personnes appartenant aux minorités nationales en matière d'infrastructures adaptées et de perspectives d'emploi et à veiller à ce que les informations sur les services publics concernés soient facilement accessibles aux communautés, y compris dans les langues minoritaires.

106. Il exhorte en outre les autorités à donner la priorité à l'emploi de médiateurs roms dans les zones concernées afin de promouvoir efficacement l'accès à l'éducation, à la santé et aux services sociaux. Il convient de remédier sans plus tarder aux conditions de logement désastreuses de nombreux Roms afin de surmonter les schémas de marginalisation existants et l'extrême pauvreté.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Coopération bilatérale

Situation actuelle

107. Le Comité consultatif constate avec satisfaction l'existence d'accords de coopération sur un large éventail de questions et dans un esprit de bon voisinage avec un certain nombre de pays tels que la Bulgarie et la Roumanie, ainsi qu'au niveau interrégional. On observe une coopération importante en particulier dans le domaine de l'éducation, impliquant l'échange d'enseignants et de professeurs, ainsi que concernant les possibilités de bourses (voir article 14). Le Comité consultatif rappelle toutefois aux autorités que la responsabilité de protéger les droits minoritaires, comme faisant partie des droits de l'homme généraux, incombe principalement à l'État dans lequel réside la minorité. L'accessibilité des personnes appartenant aux minorités nationales à des solutions d'enseignement supérieur valables, par exemple, ne peut donc pas être subordonnée aux relations diplomatiques avec les pays voisins mais doit être traitée au niveau national. Par ailleurs, le Comité consultatif estime qu'il conviendrait de consulter les représentants des minorités nationales sur les questions qui les concernent en matière d'activités de coopération, afin d'identifier des solutions pratiques pour certains problèmes qui subsistent en renforçant les contacts interpersonnels transfrontaliers et en facilitant activement les liens entre les sociétés voisines.

Recommandation

108. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts visant à promouvoir de bonnes relations au sein de la région et à renforcer en particulier la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à l'élaboration et à la mise en œuvre d'accords de coopération en la matière.

III. CONCLUSIONS

109. Le Comité consultatif estime que les présentes remarques et recommandations conclusives pourraient servir de base à la résolution relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par la République de Moldova qui sera adoptée par le Comité des Ministres.

110. Les autorités sont invitées à prendre en compte les observations et les recommandations détaillées énoncées aux sections I et II du quatrième Avis du Comité consultatif¹⁰⁰. En particulier, elles devraient prendre les mesures suivantes pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre.

Recommandations pour action immédiate¹⁰¹

- Prendre toutes les mesures qui s'imposent, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales, pour adopter et mettre en œuvre une stratégie à long terme concernant la formation d'une identité civique inclusive et solidement fondée sur le respect de la diversité ethnique et linguistique en tant que partie intégrante de la société moldave.
- Prendre en compte de manière plus active la diversité linguistique de la Moldova en assurant la promotion de l'utilisation des langues minoritaires, en particulier celles parlées par les groupes numériquement plus faibles, dans les communications officielles et dans la topographie.
- S'assurer, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales, que le système éducatif prévoit un accès effectif à une connaissance parfaite de la langue d'État pour les personnes appartenant aux minorités nationales tout en améliorant l'accès à un enseignement et un apprentissage de qualité de toutes les langues minoritaires et dans ces langues par le biais de modèles éducatifs bilingues et trilingues qui ouvrent l'accès aux langues utilisées en Moldova et facilitent le dialogue interethnique dans la société.
- Veiller systématiquement à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales participent à tous les processus de décision, en particulier, mais pas exclusivement, dans les domaines qui les concernent directement, et tenir effectivement compte de leurs opinions et leurs préoccupations sur la réforme de l'administration publique pour éviter tout effet négatif sur l'exercice des droits des minorités, tels que pour les Bulgares dans le *raïon* de Taraclia.

¹⁰⁰ Un lien vers l'Avis sera inséré dans le projet de résolution avant qu'il soit soumis au GR-H.

¹⁰¹ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

Autres recommandations¹⁰²

- Publier les résultats complets du recensement de 2014 et poursuivre un dialogue ouvert avec les représentants de la société civile et des minorités concernant l'analyse des données, en particulier lorsqu'elles sont utilisées comme base pour l'exercice des droits des minorités ; compléter les données statistiques par des informations recueillies dans le cadre de recherches indépendantes qualitatives et quantitatives et garantir *de facto* le droit à la libre identification dans tous les exercices de collecte de données.
- Faciliter activement le bon fonctionnement en toute indépendance du conseil pour l'égalité et du bureau du médiateur en veillant à ce qu'ils soient dotés sans plus tarder des ressources suffisantes et en prenant toutes les mesures qui s'imposent au niveau législatif pour renforcer leurs compétences ; sensibiliser le public et les agents concernés au cadre législatif de lutte contre la discrimination.
- Adopter une démarche stratégique globale dans l'élaboration et l'adoption du Plan d'action pour les Roms 2016-2020 sur la base de l'évaluation des mesures prises jusqu'à présent et du Plan d'action national pour les droits de l'homme, dont la protection des droits des minorités devrait faire partie intégrante.
- Accroître le soutien aux activités locales et nationales visant à préserver et à assurer la promotion de toutes les identités et cultures minoritaires nationales en tant que partie intégrante de la diversité de la Moldova, et garantir l'égalité d'accès aux ressources ; associer étroitement les représentants des minorités aux procédures d'attribution pertinentes.
- Faire en sorte que les voies de recours disponibles contre les infractions motivées par la haine et la violence raciale soient largement connues du public, en particulier parmi les groupes qui sont les plus exposés à ces comportements ; former convenablement les agents publics des services répressifs concernés et leur donner des instructions pour que des enquêtes efficaces soient menées, des sanctions infligées et un suivi assuré pour toutes les plaintes en la matière ; mener des enquêtes indépendantes et infliger des sanctions dans tous les cas de comportements répréhensibles de la part de la police.
- Accroître de manière significative la disponibilité des services de radiodiffusion et d'autres médias de haute qualité dans les langues minoritaires ; prendre toutes les mesures qui s'imposent, notamment dans le processus de numérisation, en vue de la promotion d'un environnement médiatique pluraliste où la diversité est présentée comme une partie intégrante de la société reconnue à sa juste valeur, notamment par la formation et le recrutement de personnes appartenant aux minorités nationales dans la radiodiffusion de service public.

¹⁰² Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- Donner la priorité au recrutement de fonctionnaires ayant des compétences dans les langues minoritaires au niveau local ; veiller à ce que les noms personnels des personnes appartenant aux minorités nationales soient reconnus officiellement dans les langues minoritaires, conformément aux normes internationales de translittération et de transcription.
- Faire en sorte que les programmes et les matériels pédagogiques reflètent suffisamment la diversité de la société moldave et servent l'objectif plus large de création d'une identité civique inclusive fondée sur le respect de la diversité ; veiller à ce que les enseignants de toutes les écoles soient suffisamment formés pour prendre en compte la diversité dans la classe.
- Assurer, avec les représentants des Roms, la coordination efficace de toutes les mesures prises pour améliorer l'accès aux droits et aux services publics des Roms et poursuivre le recrutement ciblé de médiateurs afin de promouvoir de manière plus active en particulier l'égalité d'accès à l'éducation pour les enfants roms.
- Prendre les mesures législatives et politiques nécessaires pour accroître la représentation des minorités nationales au sein des organes élus et de l'administration publique à tous les niveaux, notamment en incitant les partis politiques à aller davantage à la rencontre des communautés minoritaires nationales et à prendre connaissance de leurs préoccupations régionales, et en renforçant les efforts en vue de la promotion d'un dialogue constructif et institutionnalisé avec les autorités locales et régionales.
- Donner la priorité à la redynamisation économique des régions où résident les personnes appartenant aux minorités nationales, notamment en matière d'infrastructures adaptées et de perspectives d'emploi.