

Délégués des Ministres / Groupes de rapporteurs

GR-DEM

Groupe de rapporteurs sur la démocratie

GR-DEM(2016)24

11 octobre 2016¹

Plan d'action du Conseil de l'Europe pour soutenir les réformes démocratiques en République de Moldova 2013-2016 Rapport final

Document établi par le Bureau de la Direction générale des programmes

Point pour examen par le GR-DEM lors de sa réunion du 3 novembre 2016

¹ Ce document a été classé en diffusion restreinte jusqu'à la date de son examen par le Comité des Ministres.
Internet : <http://www.coe.int/cm>

RÉSUMÉ

Le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour soutenir les réformes démocratiques en République de Moldova 2013-2016 a été adopté par le Comité des Ministres lors de sa 1185^e réunion, les 19-20 novembre 2013 et lancé par la Secrétaire Générale adjointe et le Vice-premier ministre moldave, Ministre des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne, le 14 mars 2014 à Chisinau. Le présent rapport couvre la période comprise entre l'adoption du Plan d'action en novembre 2013 et août 2016 et présente un aperçu de la coopération, des principales réalisations et des perspectives en matière de programmation dans chacun des domaines prioritaires.

Le Plan d'action aide le pays à honorer ses obligations en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe et à bâtir une société démocratique respectueuse des droits de l'homme et de l'état de droit. Ses priorités tiennent compte des conclusions des rapports, résolutions et recommandations formulées notamment par le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, le Groupe d'Etats contre la corruption et le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Il prend également en considération le programme national de réforme.

Le budget global du Plan d'action s'élevait à 18,2 millions d'euros. Un financement de plus de 9,3 millions d'euros (51 % du budget total) a été assuré. L'Union européenne a alloué près de 4 millions d'euros à la République de Moldova au travers de programmes conjoints avec le Conseil de l'Europe et une éventuelle aide supplémentaire de 2,5 millions d'euros est actuellement à l'étude. Onze Etats membres – Autriche, Danemark, Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme (Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Suisse et Royaume-Uni), Norvège, Liechtenstein, Roumanie et Suède ont versé plus de 4,4 millions de contributions volontaires.

Les efforts déployés conjointement par le Conseil de l'Europe et les partenaires nationaux ont donné lieu à une révision des cadres juridiques, afin notamment d'apporter des modifications au Code électoral et à la nouvelle législation de lutte contre la corruption, à un renforcement des capacités de la société civile à contrôler le processus électoral, une réforme du ministère public, un renforcement des capacités institutionnelles du barreau moldave, une révision du Code de procédure pénale ainsi que du cadre juridique afin d'améliorer l'efficacité et l'indépendance du système judiciaire, à la diffusion au sein des municipalités du pays de bonnes pratiques en matière de démocratie locale, et enfin à une intensification des contacts interpersonnels sur les deux rives du Nistru/Dniestr.

Les réformes sont actuellement en cours en République de Moldova mais les crises politiques récurrentes ont ralenti leur mise en œuvre effective. Au même titre que dans d'autres pays, les processus de consolidation des institutions démocratiques moldaves comportent de multiples aspects et certains problèmes continuent d'entraver la pleine réalisation des réformes : l'insuffisance des capacités institutionnelles et fonds disponibles pour mettre en œuvre les réformes dans certains domaines ou encore le manque de confiance du public dans les institutions judiciaires, répressives et politiques.

Le Conseil de l'Europe est prêt à continuer d'aider les autorités moldaves à garantir la mise en œuvre effective du cadre juridique existant et à renforcer les capacités des institutions nationales pour rapprocher davantage la législation et les pratiques internes des normes européennes afin de mieux protéger les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie.

Le Plan d'action triennal s'achèvera en décembre 2016. Le Conseil de l'Europe et les autorités moldaves procèdent actuellement à un échange de vues sur les priorités d'une future coopération dans le cadre d'un nouveau Plan d'action 2017-2020.

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	4
INTRODUCTION	5
ÉVALUATION GLOBALE ET PRINCIPALES RÉALISATIONS.....	5
MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ET DE COORDINATION.....	6
FINANCEMENT ET PARTENAIRES.....	7
ENSEIGNEMENTS TIRÉS	8
PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION.....	9
ÉTAT D'AVANCEMENT PAR SECTEUR.....	10
1. FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET BONNE GOUVERNANCE	10
CONTEXTE	10
IMPACT SUR LE SECTEUR ET PRINCIPALES RÉALISATIONS.....	11
PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION.....	12
2. RÉFORME DU SECTEUR DE LA JUSTICE ET INDÉPENDANCE DU SYSTEME JUDICIAIRE	13
CONTEXTE	13
IMPACT SUR LE SECTEUR ET PRINCIPALES RÉALISATIONS.....	13
PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION.....	13
3. PROTECTION ET PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME	14
CONTEXTE	14
IMPACT SUR LE SECTEUR ET PRINCIPALES RÉALISATIONS.....	15
PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION.....	16
4. LIBERTÉ ET PLURALISME DES MÉDIAS	17
CONTEXTE	17
IMPACT SUR LE SECTEUR ET PRINCIPALES RÉALISATIONS.....	17
PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION.....	18
5. DÉMOCRATIE LOCALE ET DÉCENTRALISATION.....	18
CONTEXTE	18
IMPACT SUR LE SECTEUR ET PRINCIPALES RÉALISATIONS.....	18
PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION.....	19
6. PROGRAMME DE MESURES DE CONFIANCE POUR LA RÉGION DE TRANSNISTRIE DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA	19
CONTEXTE	19
IMPACT SUR LE SECTEUR ET PRINCIPALES RÉALISATIONS.....	20
PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION.....	20
Annexe I. Tableau financier	21

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

APCE	Assemblée parlementaire du CdE
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
BM	Barreau moldave
BO	Budget ordinaire
CCA	Conseil de coordination de l'audiovisuel
CCET	Centre de formation continue en matière électorale
CCP	Cadre de coopération programmatique du Partenariat oriental de l'Union européenne/Conseil de l'Europe
CdE	Conseil de l'Europe
CEB	Banque de développement du CdE
CEC	Commission électorale centrale
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEDS	Comité européen des droits sociaux
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CM	Comité des Ministres du CdE
Commission de Venise	Commission européenne pour la démocratie par le droit
Congrès	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du CdE
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CV	Contributions volontaires
ECD/EDH	Education à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
ETA	Entité territoriale autonome de Gagaouzie
GR-DEM	Groupe de rapporteurs sur la démocratie
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption
INJ	Institut national de la justice
MNP	Mécanisme national de prévention
MONEYVAL	Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
Plan d'action	Plan d'action du CdE pour soutenir les réformes démocratiques en République de Moldova 2013-2016
PMC	Programme de mesures de confiance
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RNE	Registre national des électeurs
SND	Stratégie nationale de décentralisation
UE	Union européenne

INTRODUCTION

Le présent rapport rend compte des résultats du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour soutenir les réformes démocratiques en République de Moldova 2013-2016 (Plan d'action) durant la période comprise entre novembre 2013 et août 2016. Le Plan d'action a été adopté par le Comité des Ministres (CM) lors de sa 1185^e réunion des 19-20 novembre 2013 au terme de consultations approfondies entre le Conseil de l'Europe (CdE) et les autorités moldaves. Il avait pour principal objectif d'aider le pays à satisfaire les obligations qui lui incombent en tant qu'Etat membre du CdE dans les domaines de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme. Le Plan d'action s'appuie sur les conclusions des mécanismes et organes de suivi du CdE et tient compte des enseignements tirés des activités de coopération antérieures, afin de permettre au CdE d'apporter une aide cohérente et durable au processus de réforme en République de Moldova.

La mise en œuvre du Plan d'action comprend des évaluations des besoins, de l'expertise législative, le renforcement des capacités, des activités de formation et de sensibilisation ainsi que des examens par les pairs dans les domaines suivants : le fonctionnement des institutions démocratiques et la bonne gouvernance ; la réforme du secteur de la justice en portant une attention particulière à celle du ministère public et à l'efficacité du système judiciaire ; la promotion et protection des droits de l'homme, grâce notamment au renforcement des institutions nationales des droits de l'homme ; la liberté d'expression et le pluralisme des médias ; la démocratie locale et la décentralisation ; ainsi que le renforcement de la confiance entre les communautés des deux rives du Nistru/Dniestr.

Le Plan d'action triennal s'achèvera en décembre 2016. Lors de leur 1246^e réunion (3 février 2016), les Délégués des Ministres ont pris note d'un rapport d'étape sur sa mise en œuvre. Le processus de réforme visant à adopter la législation et améliorer l'efficacité des institutions pour répondre aux exigences d'une société démocratique est un processus à long terme qui suppose des autorités qu'elles fassent preuve de détermination à mettre en œuvre la nouvelle législation et des cadres institutionnels. Par conséquent, le CdE et les autorités moldaves examinent les possibilités de coopération dans le cadre d'un nouveau Plan d'action pour la période 2017-2020.

ÉVALUATION GLOBALE ET PRINCIPALES RÉALISATIONS

Le Plan d'action comprenait 25 projets (dont certains à dimension régionale) pour un budget global de plus de 18 millions d'euros. A la date d'août 2016, huit projets propres au pays étaient mis en œuvre par la Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit, la Direction générale de la démocratie, et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du CdE (Congrès). Entre 2013 et 2016, sept projets ont été menés à terme. Deux autres (consacrés respectivement à la lutte contre la corruption et la liberté des médias) sont à un stade avancé de négociations avec l'Union européenne (UE) et les autorités moldaves.

Les principales réalisations du Plan d'action sont les suivantes :

- les modifications apportées en avril 2016 au Code électoral ont introduit un contrôle de l'équilibre hommes-femmes dans les campagnes électorales des scrutins législatifs et locaux ainsi qu'un quota de 40 % de femmes sur les listes des candidats à ces élections ;
- le parlement a approuvé en avril 2015 les principales modifications apportées au train de lois sur le financement des campagnes, dont le Code électoral, les lois relatives respectivement aux partis politiques, aux infractions administratives et à la Cour des comptes, ainsi que le Code pénal, grâce à la mobilisation sans faille des organisations de la société civile qui participent aux activités du CdE ;
- les représentants de la société civile formés à l'observation des élections par le CdE sont en mesure de couvrir tous les bureaux de vote du pays depuis les élections législatives de 2014 ;
- la nouvelle loi organique sur le ministère public, adoptée le 25 février 2016, est entrée en vigueur le 1^{er} août 2016 et marque ainsi une étape importante pour l'instauration d'un ministère public professionnel et politiquement indépendant ;
- les garanties procédurales requises en matière pénale au titre de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ont été consolidées dans le projet de loi amendant le Code de procédure pénale ;
- la loi sur le système judiciaire, la loi sur le statut des juges et celle relative à leur responsabilité disciplinaire ont été amendées, contribuant ainsi à améliorer l'efficacité et l'indépendance du système judiciaire ;
- le barreau moldave (BM) a finalisé le projet de code de déontologie qui intègre plusieurs des recommandations du CdE et a par ailleurs publié son premier rapport annuel d'activités et signé un accord de coopération avec le ministère de la Justice ;

- la diffusion des pratiques d'excellence en matière de démocratie locale dans plus de 300 municipalités a permis de consolider les relations entre elles ; et
- les mesures de confiance du CdE ont permis d'intensifier les contacts interpersonnels sur les deux rives du Nistru/Dniestr, en particulier entre les médias et les représentants de la société civile. De tels contacts contribuent à instaurer un environnement propice au renforcement de la confiance.

MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ET DE COORDINATION

Le CdE et les autorités moldaves ont mis en place un comité directeur mixte chargé d'évaluer la mise en œuvre du Plan d'action. La première réunion de ce comité a eu lieu en juin 2015 à Chisinau et une deuxième réunion destinée à évaluer la mise en œuvre du Plan d'action et définir les futures priorités de coopération s'est tenue le 12 septembre 2016. Les autorités et le CdE sont déterminés à poursuivre leur coopération, en attachant une attention particulière à la mise en œuvre de la nouvelle législation et au renforcement des capacités des partenaires nationaux pour coordonner le processus de réforme et introduire les bonnes pratiques européennes au niveau national.

Les projets sont menés par le CdE en coordination étroite avec le gouvernement moldave et les partenaires internationaux, notamment la Délégation de l'Union européenne, les agences de développement des Etats membres du CdE et l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Depuis 2015, la République de Moldova bénéficie de sa participation au Cadre de coopération programmatique UE/CdE pour les pays du Partenariat oriental (CCP) pour la période 2015–2017 qui couvre les domaines suivants :

- protéger et promouvoir les droits de l'homme ;
- garantir la justice ;
- lutter contre les menaces pesant sur l'état de droit ;
- relever les défis de la société de l'information ; et
- promouvoir la gouvernance démocratique.

Le bureau du CdE à Chisinau tient des réunions de suivi bimensuelles avec le personnel de la délégation de l'UE en charge de la programmation, durant lesquelles toutes les activités de projet entreprises au titre du CCP sont examinées et la coordination et complémentarité avec les projets de l'UE garanties. Le CdE, l'UE et les autorités moldaves préparent actuellement le lancement d'un programme global de lutte contre la corruption ainsi qu'un projet consacré à la liberté des médias.

Des réunions sont régulièrement organisées entre le personnel du CdE et du système de l'ONU responsable de la programmation afin de garantir la coordination et des synergies et d'éviter la redondance des activités. Des initiatives communes sont menées le cas échéant (par exemple, une présentation de rapports relatifs aux évaluations des risques de corruption ainsi qu'une évaluation des plans d'action moldaves pour les droits de l'homme 2004-2008 et 2011-2014 ont été réalisées conjointement l'an passé par le CdE et le PNUD).

La coopération établie entre le CdE et les autorités moldaves prend en compte les activités d'autres organisations internationales (UE, ONU, OSCE, etc.) et Etats partenaires afin de garantir les synergies et la complémentarité et d'éviter les chevauchements.

Le bureau du CdE participe, aux côtés d'autres organisations internationales et représentants bilatéraux, à un Groupe de travail sur la Gagaouzie qui suit les événements liés à l'Entité territoriale autonome de Gagaouzie (ETA) et aide le gouvernement de la République de Moldova ainsi que les institutions gagaouzes.

Le bureau du CdE consulte régulièrement les partenaires internationaux sur toutes les questions liées à la situation dans le pays et aux développements susceptibles d'affecter la mise en œuvre du Plan d'action.

Les programmes du CdE s'efforcent de garantir l'égalité hommes-femmes durant toutes les phases du Plan d'action et dans quelque domaine que ce soit. L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes est appliquée, conformément aux règles du CdE en faveur du sexe sous-représenté.

Le CdE a pleinement conscience de l'importance de la société civile qui constitue un élément clé du processus démocratique, et encourage par conséquent sa participation à l'élaboration et la mise en œuvre de programmes, projets et activités de coopération.

FINANCEMENT ET PARTENAIRES

Conformément à la stratégie de mobilisation de ressources du CdE, les efforts de levée de fonds coordonnés par le Bureau de la Direction générale des programmes se sont concentrés sur le Plan d'action dans son ensemble. Le budget global du Plan d'action est d'environ 18,2 millions d'euros. Un financement de plus de 9,3 millions d'euros (51 % du budget total) est assuré.

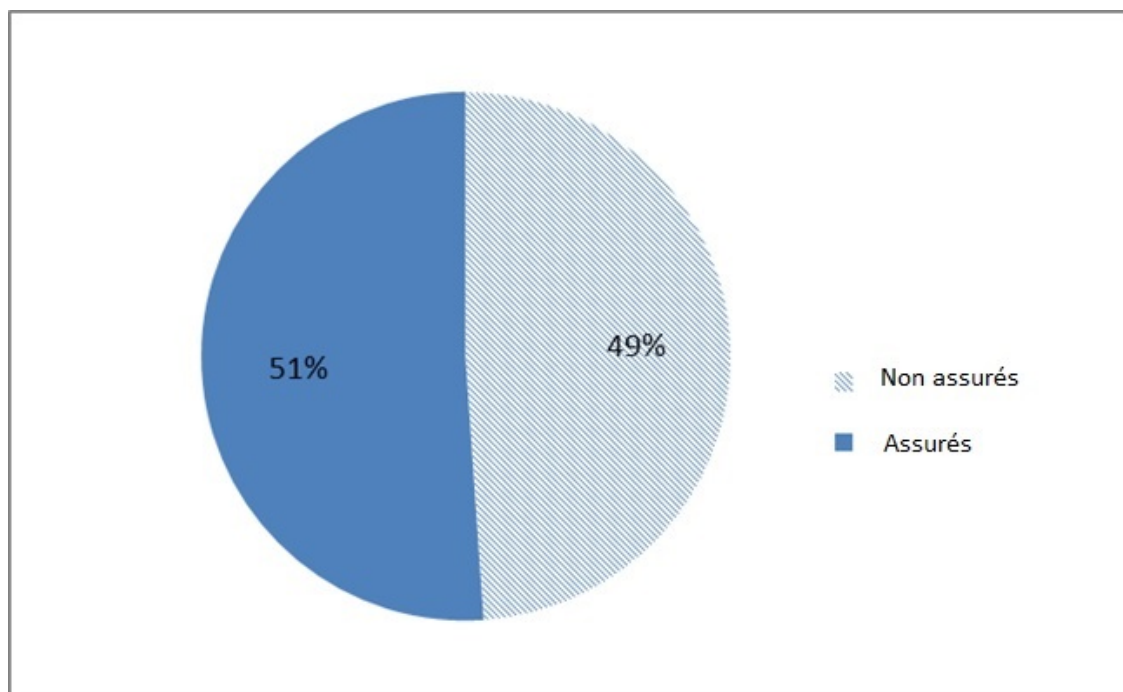
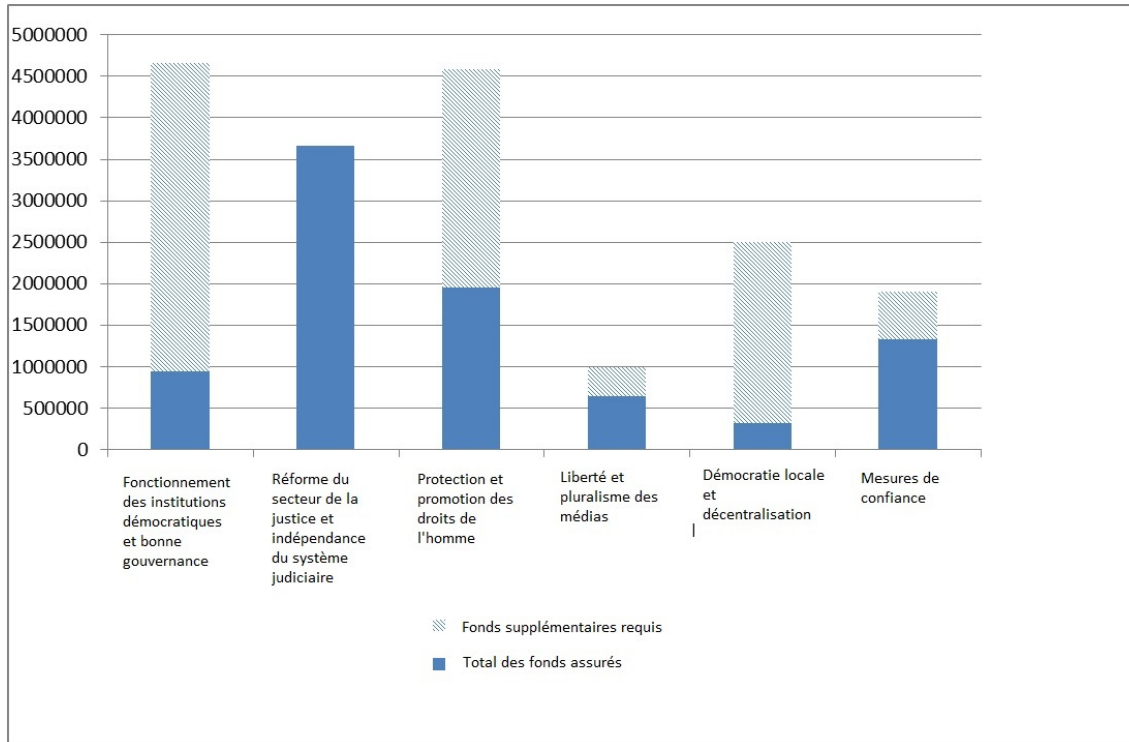


Figure 1: Financement par secteur, à août 2016, du Plan d'action du CdE pour soutenir les réformes démocratiques en République de Moldova 2013-2016

L'UE a alloué près de 4 millions d'euros à la République de Moldova par l'intermédiaire de programmes conjoints avec le CdE et une éventuelle aide supplémentaire de 2,5 millions d'euros est actuellement à l'étude.

Les contributions volontaires (CV) de 11 Etats membres – Autriche, Danemark, Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme (Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Suisse et Royaume-Uni), Norvège, Liechtenstein, Roumanie et Suède – d'un montant total de plus de 4,4 millions d'euros, permettent de soutenir des projets dans les domaines suivants : élections, réforme de la justice pénale, application au plan national de la CEDH et de la Charte sociale européenne révisée, exécution des arrêts pilotes relatifs à la détention, et mise en œuvre de mesures de confiance pour la région transnistrienne de la République de Moldova. Le Danemark, principal donateur bilatéral, a fourni un financement de 2 millions d'euros.

En 2013 et 2014, la Banque de développement du CdE (CEB) a approuvé deux prêts et une subvention en faveur de la République de Moldova pour un montant total de 50 millions d'euros devant contribuer au financement partiel de la conception et construction du nouvel établissement pénitentiaire prévu à Chisinau ainsi que des investissements entrepris par de très petites, petites et moyennes entreprises.

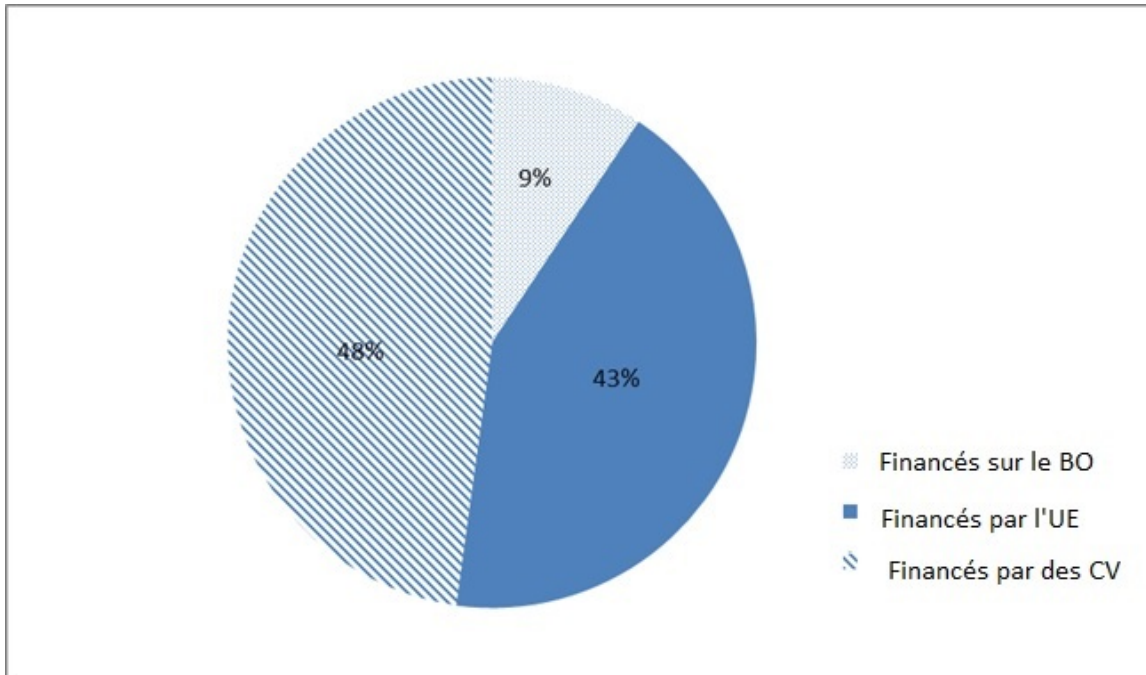


Figure 2. Sources de financement à août 2016, du Plan d'action du CdE pour soutenir les réformes démocratiques en République de Moldova 2013-2016

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Les enseignements tirés lors de la mise en œuvre du Plan d'action peuvent se résumer comme suit :

- l'approche fondée sur les droits de l'homme en matière de coopération, qui a recours aux principes et normes du CdE pour définir les objectifs de l'assistance technique et les moyens de les atteindre, peut grandement contribuer à la réalisation de ces droits ;
- le renforcement de la capacité des acteurs nationaux à coordonner la révision de la législation et des pratiques grâce à l'expertise législative fournie par le CdE à la demande des autorités nationales permettrait de mieux mettre en œuvre les recommandations du CdE ;
- les capacités nationales en matière de planification et de coordination de la mise en œuvre des réformes et de contrôle effectif des financements nécessitent davantage d'amélioration ;
- l'assistance technique à long terme fournie pour mener des réformes globales nécessite des perspectives de financement elles aussi à long terme et des mécanismes de coordination efficaces entre les partenaires nationaux et internationaux. Le financement au niveau du Plan d'action offre également une certaine souplesse permettant d'allouer des ressources là où les besoins se font le plus sentir ; et
- les troubles politiques internes que connaît le pays ont fragilisé la capacité de certaines activités à garantir un changement durable. La détermination sans faille sur le long terme des différentes parties à réaliser les objectifs globaux des réformes est une condition préalable essentielle à la réussite de toute réforme entreprise.

PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION

En étroite coordination avec les partenaires internationaux, notamment l'UE, le CdE soutient le pays dans la mise en œuvre de véritables réformes visant à moderniser la gouvernance à tous les niveaux, lutter contre la corruption, renforcer l'indépendance du système judiciaire, prévenir les mauvais traitements et l'impunité, protéger les droits des personnes appartenant à des minorités, promouvoir la cohésion sociale, améliorer la liberté des médias, et instaurer la confiance entre les populations des deux rives du Nistru/Dniestr. Pour réaliser ces objectifs, les activités du CdE s'attacheront principalement à :

- renforcer la confiance dans le système électoral, l'obligation de rendre des comptes et la transparence du processus politique, ce but étant l'un des principaux axes de coopération avec les institutions de l'Etat, les partis politiques et la société civile dans le pays ;
- améliorer les cadres juridique et institutionnel dans la mesure où la mise en œuvre effective des recommandations du CdE en matière de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent est une des principales priorités de la coopération avec les partenaires moldaves et internationaux ;
- améliorer l'efficacité, la responsabilité et la transparence du système judiciaire, y compris des tribunaux, du ministère public et des services répressifs ;
- élaborer et mettre en œuvre le nouveau Plan d'action national pour les droits de l'homme afin de protéger les droits fondamentaux, prévenir les mauvais traitements et l'impunité, renforcer la protection des personnes appartenant à des minorités et mettre en place un mécanisme national de prévention (MNP) efficace ;
- améliorer le cadre réglementaire lié au pluralisme des médias en conformité avec les normes du CdE ;
- soutenir les initiatives dans les domaines de l'éthique publique et de la transparence, afin de promouvoir une gouvernance éthique et responsable aux niveaux central et local. Un autre axe d'intervention sera d'accroître le niveau de participation des citoyens aux processus décisionnels ; et
- promouvoir une décentralisation effective de l'administration publique et la consolidation de la gouvernance locale. La coopération portera plus spécifiquement sur le renforcement des capacités et l'assistance juridique aux niveaux local et central en vue de soutenir l'analyse comparative des finances locales, la coopération intercommunale et la fusion des communes dans le cadre de la réforme territoriale plus vaste.

Au terme de consultations avec les autorités nationales et les parties prenantes de l'ETA, une série d'activités a été mise au point en vue de renforcer les capacités des services juridiques de l'Assemblée populaire et du Comité exécutif de l'ETA à préparer des avis sur les projets de loi qui leur sont soumis pour consultation et des initiatives législatives. La coopération dans ce domaine se poursuit.

Le CdE continuera de soutenir le dialogue en cours entre les professionnels, la société civile, les médias, le personnel pénitentiaire, les autorités locales et les acteurs des droits de l'homme des deux rives du Nistru/Dniestr et s'efforcera de répondre aux demandes croissantes. Les domaines identifiés pour la coopération sont les médias, les droits de l'homme des personnes handicapées et les droits sociaux des jeunes adultes issus de milieux défavorisés aux plans social et économique, la justice pénale, les mesures de confiance sur les droits de l'homme dans les lieux de détention et institutions psychiatriques.

ETAT D'AVANCEMENT PAR SECTEUR

1. FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET BONNE GOUVERNANCE

Contexte

Dans ce domaine, le CdE et la République de Moldova ont cherché à assurer la conformité des cadres constitutionnel et électoral avec les normes européennes et à renforcer les mécanismes nationaux existants de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux. Les activités menées durant la période 2013-2016 visaient principalement à fournir une expertise législative et à consolider les capacités des institutions nationales, notamment celles en charge des élections.

Les principaux facteurs ayant influé sur les interventions menées durant cette période par le CdE dans ce secteur étaient les suivants :

- les amendements au Code électoral adoptés par le parlement le 23 juin 2016, qui ont rétabli les élections présidentielles au suffrage direct. Des élections présidentielles extraordinaires sont prévues le 30 octobre 2016 ;
- le projet de stratégie de réforme de l'administration publique présenté par le gouvernement en mai 2016 ;
- la ratification en 2015 de l'accord d'association avec l'UE fondé sur les priorités communes de la République de Moldova et des Etats membres de l'UE en matière de respect des droits de l'homme, d'état de droit et de démocratie ;
- les retards dans l'adoption du nouvel instrument de lutte contre la corruption depuis l'expiration en 2015 de la précédente stratégie nationale anti-corruption 2011-2015 ;
- les modifications apportées en avril 2014 au Code électoral qui ont permis le relèvement des seuils que doivent franchir les partis politiques pour siéger au parlement, la mise en place d'un registre national des électeurs (RNE) et la fin de l'utilisation des passeports de l'ex-URSS ;
- la place prépondérante occupée par le programme anticorruption dans la campagne électorale en vue des élections législatives de novembre 2014 ; et
- la législation de lutte contre la corruption dans le système judiciaire adoptée par le Parlement moldave en décembre 2013.

Malgré les progrès réalisés par la République de Moldova dans la mise en place d'institutions démocratiques, certains problèmes restent à résoudre : la mise en œuvre de la législation entravée par les crises politiques récurrentes, le manque de financement et de capacités des autorités dans certains domaines pour être en mesure de s'acquitter efficacement de fonctions essentielles (comme l'élaboration et la coordination de politiques, l'optimisation des règlements et des contrôles budgétaires).

Dans le domaine des élections, le manque de transparence du financement des partis politiques, la nécessité d'améliorer le fonctionnement démocratique interne des partis politiques, la défiance à l'égard du processus électoral ainsi que la sous-représentation des femmes dans la vie politique sont autant de problèmes majeurs auxquels doit faire face la République de Moldova.

Plusieurs des recommandations formulées par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) dans son rapport de conformité sur la République de Moldova de mars 2013 restent pertinentes et fournissent au pays une feuille de route solide pour mettre en œuvre les réformes en matière de lutte contre la corruption. La République de Moldova a mis en place la plupart des éléments formels d'une solide architecture de lutte contre la corruption, y compris des institutions chargées de réduire l'ampleur du phénomène. Les réformes dans ce domaine sont en cours de réalisation. Elles ont cependant souffert d'un manque de volonté politique et de l'influence indirecte exercée par certains représentants de l'Etat sur le Centre national de lutte contre la corruption, le parquet général, les tribunaux et la Commission nationale pour l'intégrité. La coopération officiellement établie depuis un certain temps déjà entre les institutions de l'Etat en charge de la lutte contre la corruption et la société civile a besoin d'un nouvel élan.

Dans son rapport du quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, publié en juillet 2016, le GRECO a déclaré que « la corruption constitue l'un des défis majeurs auxquels est confrontée la République de Moldova ». Il cite entre autres problèmes les capacités insuffisantes et le manque d'indépendance qui entravent le fonctionnement des principales institutions chargées de combattre ce phénomène. Bien que des mesures positives aient été prises pour améliorer la transparence du travail des parlementaires, elles ne sont pas encore appliquées de façon systématique. Un code de conduite des parlementaires doit être adopté. La sensibilisation des juges et des procureurs aux normes d'éthique et d'intégrité devrait être renforcée. Le système de surveillance et de contrôle de l'intégrité et de prévention des conflits d'intérêts, dans les rangs des parlementaires, des juges et des procureurs, devrait être fortement consolidé.

Impact sur le secteur et principales réalisations

Plusieurs modifications ont été apportées au Code électoral au cours de la période de mise en œuvre du Plan d'action, en particulier :

- le Code électoral a été amendé en avril 2014, avant le scrutin législatif du 30 novembre de la même année. Ces modifications ont permis le relèvement des seuils que doivent franchir les partis politiques pour entrer au parlement, la mise en place d'un RNE et la fin de l'utilisation des passeports de l'ex-URSS ;
- le parlement a approuvé en avril 2015 les principales modifications apportées au train de lois sur le financement des campagnes, dont le Code électoral, les lois relatives respectivement aux partis politiques, aux infractions administratives et à la Cour des comptes, ainsi que le Code pénal avant les élections locales du 14 juin 2015. Ces changements ont introduit un contrôle renforcé du financement des campagnes et des obligations détaillées en matière de déclaration ainsi que les modalités de fixation du plafond des dépenses que peuvent engager les partis politiques et les candidats. D'autres amendements ont prévu l'imposition de sanctions plus spécifiques en cas de violations du Code électoral et établi la responsabilité pénale des personnes amenées à commettre certains actes comme l'achat de voix ;
- les modifications apportées en avril 2016 au Code électoral ont introduit un contrôle de l'équilibre hommes-femmes dans les campagnes électorales des scrutins législatifs et locaux ainsi qu'un quota de 40 % de femmes sur les listes des candidats à ces élections. Elles ont également instauré la possibilité, pour l'autorité électorale compétente, de refuser l'enregistrement de listes de partis ne respectant pas le quota défini ; et
- le 23 juin 2016, le Parlement de la République de Moldova a adopté les amendements au Code électoral prévoyant le rétablissement des élections présidentielles au suffrage direct. Le projet de loi est, sur un plan général, conforme aux obligations et normes internationales. S'il est mis en œuvre correctement, il devrait permettre la tenue d'élections présidentielles dans le respect de ces normes.

La coopération dans le domaine électoral était particulièrement axée sur le Centre de formation continue en matière électorale (CCET), et visait à renforcer ses capacités à dispenser des formations de qualité à l'administration électorale ainsi qu'à d'autres parties prenantes. Après plus de deux années de travail intense et 41 000 acteurs électoraux formés, le Centre est parvenu à proposer des programmes de formation satisfaisants en termes qualitatifs et quantitatifs, concernant les élections législatives et locales. Il a cependant pâti de la suppression, en 2014, de l'obligation de certification du personnel des instances électorales par la Commission électorale centrale (CEC), à l'issue d'une formation obligatoire des membres des commissions électorales de circonscription et des commissions électorales de bureau de vote. Cette situation a pu avoir un impact sur le résultat du processus électoral compte tenu du lien direct supposé entre la piètre qualité des registres de procès-verbaux des bureaux de vote au cours des élections locales de 2015 et la formation des membres des commissions électorales de circonscription et des commissions électorales de bureau de vote.

L'assistance fournie durant l'année 2015 par le CdE a permis au CCET de mettre au point une stratégie de communication pour la période 2015-2018, afin d'offrir un cadre conceptuel et structuré de communication avec les médias, les principales parties prenantes, dont la société civile, l'administration publique locale et les formateurs.

La qualité des plans d'action anticorruption et des mécanismes de suivi y afférents s'est nettement améliorée, au même titre que celle des projets de loi. De nombreux agents publics et représentants de la société civile ont connaissance des bonnes pratiques en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption et sont formés à cet effet. On constate une amélioration des échanges régionaux entre les pays du partenariat oriental, de la compréhension et de la coopération des experts nationaux et des représentants de la société civile travaillant à la mise en œuvre de réformes visant à lutter contre la corruption. Ces résultats créent un environnement propice à la réalisation des objectifs des politiques anticorruption. Néanmoins, les recommandations adressées par le GRECO à la République de Moldova ont été mises en œuvre lentement. Il convient par ailleurs d'élargir la portée des conseils techniques dispensés en matière de politique anticorruption et de cadre juridique.

En coopération avec les partenaires nationaux et internationaux, notamment l'UE, le CdE, fournit une assistance ciblée visant à soutenir la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, ainsi que la réforme du système judiciaire. L'intervention du CdE doit être étroitement liée à l'examen par le GRECO des suites données à ses recommandations et aux précédents rapports d'évaluation du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL).

Perspectives en matière de programmation

Compte tenu des élections présidentielles extraordinaires prévues le 30 octobre 2016, le CdE contribuera à sensibiliser les électeurs aux procédures électorales, renforcer les capacités des observateurs nationaux à procéder au suivi des élections dans l'ensemble du pays, accroître les capacités des médias à assurer une couverture professionnelle des élections, intensifier le suivi des médias par les organisations de la société civile.

Au travers d'une assistance à court et long terme, sous réserve de la disponibilité des fonds nécessaires et de l'évolution du programme, les activités du CdE dans le domaine électoral viseront essentiellement à :

- renforcer les capacités des observateurs et de leurs assistants ;
- accroître les capacités de recueil et d'analyse d'informations liées aux élections et d'établissement de rapports ;
- améliorer les compétences des organisations non gouvernementales (ONG) en matière d'élaboration de rapports d'observation ; et
- soutenir la participation des femmes, des personnes appartenant à des minorités et des primo-votants dans le processus électoral.

Les activités de coopération doivent particulièrement s'attacher à améliorer la coopération du CCET avec d'autres établissements publics de formation comme l'Institut national de la justice (INJ), ainsi qu'à renforcer ses capacités de recherche.

Sous réserve de la disponibilité des fonds nécessaires et de l'accord des autorités, le CdE proposera une intervention ciblée en matière de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux en vue de :

- combler les lacunes et déficiences du cadre réglementaire ;
- renforcer les capacités de conception et de mise en œuvre de mesures de prévention de la corruption ;
- consolider encore davantage les capacités des autorités en matière de recouvrement des avoirs ;
- améliorer les systèmes de partage d'informations des organes de répression et des services de renseignement financier ;
- étendre les capacités des organes de répression à échanger au plan international des données liées à la corruption et infractions pénales économiques y afférentes ; et
- sensibiliser davantage le public à la lutte contre la corruption et accroître sa participation dans ce domaine.

Dans les programmes d'assistance technique, il convient de rationaliser le développement des capacités nationales à améliorer et harmoniser les cadres juridique et institutionnel, coordonner la formulation et la mise en œuvre de politiques, gérer les ressources humaines et financières de manière responsable, ainsi qu'à communiquer efficacement avec les parties prenantes et les bénéficiaires sur l'avancée des réformes.

2. RÉFORME DU SECTEUR DE LA JUSTICE ET INDÉPENDANCE DU SYSTEME JUDICIAIRE

Contexte

En tant que partie à la CEDH et à d'autres traités du CdE, la République de Moldova s'est engagée à mettre ses systèmes juridique et judiciaire en conformité avec les valeurs européennes et les bonnes pratiques. La réforme du cadre juridique et la mise en œuvre des pratiques bénéficient d'un suivi attentif du CdE, qui s'emploie également à fournir des conseils afin de garantir le respect desdits engagements.

La République de Moldova a adopté en 2011 la Stratégie de réforme du secteur de la justice et son plan d'action jusqu'en 2016. Ces documents politiques importants avaient pour objectif le développement d'un secteur judiciaire accessible, efficace, indépendant, reposant sur la transparence et le professionnalisme. Cela étant, la mise en œuvre de cette politique reste un défi. L'instabilité politique, qui a mené à trois changements de gouvernement en 2015 retarde les réformes et fait naître une incertitude quant au caractère concret et positif des résultats de ces documents. Les principaux défis posés à la réforme du secteur de la justice sont la corruption, la politisation du processus judiciaire, l'inefficacité des enquêtes et l'incapacité de se conformer aux jugements rendus.

Au cours des dernières années, le CdE a contribué à l'avancée de la réforme de la justice pénale en République de Moldova, en soutenant notamment la mise en place d'un cadre législatif approprié en matière de justice pénale, y compris l'élaboration de la nouvelle loi relative au ministère public répondant aux normes européennes. Le renforcement de l'efficacité et de la qualité des services des tribunaux ainsi que des capacités des institutions de formation judiciaire ont également été au cœur de la coopération entre le CdE et la République de Moldova.

L'intensification du soutien apporté au BM en vue d'étendre sa capacité institutionnelle, la coopération avec les autorités et le potentiel de formation figurait aussi au nombre des priorités du CdE ces dernières années.

Impact sur le secteur et principales réalisations

On constate une amélioration des compétences des juges, des procureurs et des avocats et le cadre législatif est progressivement aligné sur les normes européennes. Dans son rapport de 2016, le GRECO souligne la nécessité de renforcer la sensibilisation des juges et des procureurs aux normes d'éthique et d'intégrité.

La nouvelle loi organique relative au ministère public, adoptée le 2 février 2016, est entrée en vigueur le 1^{er} août 2016. Même si des améliorations et éclaircissements supplémentaires demeurent possibles, les principaux points évoqués dans l'Avis de la Commission de Venise (préparé conjointement avec la DG I et l'OSCE/BIDDH) ont été réglés et le texte adopté constitue une amélioration significative du cadre juridique pour les procureurs moldaves. La mise en œuvre du nouveau système de nomination du procureur général suppose au préalable un amendement de la Constitution. Il est important de souligner l'approche constructive dont font preuve les autorités moldaves dans leur dialogue avec la Commission de Venise et leur détermination à réformer le ministère public.

Le BM a finalisé le projet de Code de déontologie, intégrant plusieurs des recommandations du CdE et a par ailleurs publié son premier rapport annuel d'activités et signé un accord de coopération avec le ministère de la Justice. Le programme de formation de formateurs sera lancé prochainement, dans l'attente des résultats de l'enquête sur les besoins en formation des avocats. Cette démarche permet non seulement de renforcer les capacités internes du barreau moldave, mais aussi la responsabilité des dirigeants envers les membres.

Perspectives en matière de programmation

Le CdE contribuera à l'amélioration de l'efficacité du système judiciaire. A cet égard, à la suite des consultations avec le Conseil supérieur de la magistrature, la Cour suprême de justice et le ministère de la Justice, le CdE mettra en œuvre un certain nombre d'activités conçues en se fondant sur les outils, la méthodologie et l'expertise de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui sont le fruit d'une analyse approfondie des systèmes judiciaires et d'échanges entre les 47 Etats membres du CdE. Les outils de la CEPEJ reposent étroitement sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les normes européennes relatives au secteur de la justice et les traditions des systèmes judiciaires européens. Le CdE appuie la participation de la société civile à la mise en œuvre des réformes du secteur de la justice.

Une vaste expertise technique est fournie au ministère public en vue de l'élaboration du cadre réglementaire interne indispensable pour mettre en œuvre la nouvelle loi relative au ministère public. Parallèlement, des activités de sensibilisation à la réforme du ministère public actuellement en cours sont prévues afin de faire mieux connaître aux procureurs et au grand public les détails du processus de réforme. Des actions de renforcement des capacités, y compris des formations, sont planifiées en étroite coopération avec l'INJ et le BM à l'intention des procureurs, juges et avocats afin d'améliorer leurs connaissances et compétences en matière de mise en œuvre de la CEDH au plan national. Par ailleurs, un soutien est apporté au ministère de la Justice, au travers notamment de la coopération avec l'Agent du gouvernement auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, dans le cadre de l'élaboration d'un manuel sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

3. PROTECTION ET PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME

Contexte

En sa qualité d'Etat membre du CdE, le cadre politique de la République de Moldova dans ce domaine repose sur la CEDH. Les efforts déployés conjointement par le CdE et les autorités moldaves étaient axés sur la protection des droits de l'homme et la mise en œuvre effective des instruments pertinents du CdE au plan national, y compris la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Deux plans d'action nationaux successifs pour les droits de l'homme, 2004-2008 et 2011-2014, ont été adoptés dans le pays et le CdE a contribué à en évaluer les résultats. Un plan d'action national intermédiaire pour les droits de l'homme, concernant l'année 2016, a été élaboré tandis qu'un nouveau plan d'action sera promu après finalisation du deuxième cycle de l'examen périodique universel. La stratégie de développement des services de police 2016-2020 a été adoptée en mars 2016. La stratégie de réforme du secteur de la justice et son plan d'action sont en cours d'application jusqu'à 2016. Le cadre politique dans le domaine des droits de l'homme ne présente par conséquent aucune lacune. Néanmoins, la confiance dans le système de justice et les organes de répression est plutôt faible, tous deux étant jugés politisés et corrompus².

Le processus de réforme du bureau du médiateur est en cours depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle « loi sur l'Avocat du peuple (médiateur) de la République de Moldova ». La limitation des fonctions du ministère public essentiellement au secteur pénal, dans le cadre de la réforme profonde du ministère public, prévoit également la nécessité de renforcer les capacités du bureau du médiateur afin de garantir la mise en place de mécanismes efficaces de contrôle du respect des droits de l'homme et de protection de ces derniers. Selon la nouvelle loi sur l'Avocat du peuple, le MNP doit être installé dans un nouvel environnement. Il constitue un instrument important de prévention de la torture et des mauvais traitements et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les lieux de privation de liberté.

Compte tenu de l'adoption par la République de Moldova de la loi sur la garantie de l'égalité, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 et à l'origine de la création du Conseil pour la prévention et l'élimination de la discrimination et pour l'égalité (Conseil pour l'égalité) en tant que mécanisme national de non-discrimination, le thème de la discrimination est désormais une des priorités essentielles de l'ensemble des acteurs du secteur de la justice, notamment des avocats et défenseurs des droits de l'homme. Beaucoup d'avocats maîtrisent désormais mieux ce sujet et déposent plus souvent plainte devant le Conseil pour l'égalité.

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a publié son dernier rapport le 30 juin 2016, dans lequel il souligne différents problèmes comme les mauvais traitements infligés par la police, l'inefficacité des enquêtes relatives à de tels agissements et l'état déplorable des lieux de détention. La situation en matière de droits de l'homme dans les établissements psychiatriques est également mise en lumière dans ce document.

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) du CdE a publié son rapport du deuxième cycle d'évaluation sur la République de Moldova en juin 2016. Selon ce rapport, des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines. Le cadre juridique de la lutte contre la traite des êtres humains a été développé, avec notamment l'incrimination de l'utilisation des services d'une victime de la traite et l'alourdissement des sanctions à l'encontre des trafiquants. Cependant, le rapport met en avant plusieurs secteurs qui doivent encore être améliorés. Le GRETA appelle notamment les autorités moldaves à renforcer l'assistance apportée aux victimes et les mesures de protection.

² Voir la dernière étude de l'Institute for Public Policy, datée de novembre 2015 : <http://www.ipp.md/lib.php?l=en&idc=156>.

Après l'adoption le 17 mars 2016 des conclusions de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans son quatrième rapport sur la République de Moldova, il est désormais possible d'enregistrer des données sur les infractions à motivation raciste dans l'outil statistique sur la criminalité du ministère de l'Intérieur. D'autre part, les autorités judiciaires ont créé un groupe de travail interinstitutionnel pour élaborer un système d'information automatisé pour l'enregistrement des infractions. Ce groupe traitera également les questions d'un enregistrement séparé par le parquet des incidents racistes et de la connexion avec les données enregistrées par le ministère de l'Intérieur.

Concernant les droits sociaux, la République de Moldova a ratifié la Charte sociale européenne en novembre 2001, acceptant 63 de ses 98 paragraphes. Le pays n'a cependant pas encore accepté la procédure de réclamations collectives. S'appuyant sur les 12 rapports élaborés entre 2004 et 2016, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) a conclu que la situation en République de Moldova n'était pas conforme à diverses dispositions de la Charte. Il a par ailleurs jugé que les rapports nationaux devaient être améliorés afin de fournir les informations nécessaires à l'évaluation de la situation.

Impact sur le secteur et principales réalisations

Le CdE a aidé les autorités à réviser la législation nationale visant à améliorer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et à garantir le respect des droits de l'homme, notamment durant la phase préalable au procès des procédures pénales. Les autorités moldaves ont remanié la loi sur l'Agent du gouvernement et la loi modifiant le Code de procédure pénale. De ce fait :

- la loi sur l'Agent du gouvernement, adoptée le 30 juillet 2015 et entrée en vigueur le 21 août 2015, prend partiellement en compte les recommandations du CdE. La Commission de Venise a évoqué l'Avis du CdE sur le projet de loi sur l'Agent du gouvernement dans son mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova « sur l'action récursoire de l'Etat à l'encontre des juges », adopté le 9 juin 2016 ;
- l'évaluation de la mise en œuvre des plans d'action nationaux pour les droits de l'homme 2004-2008 et 2011-2014 a été menée et les conclusions et recommandations ont été présentées aux autorités ; les conclusions ont été pleinement prises en compte lors de la mise en œuvre des actions encore en suspens des deux plans ; et
- le projet de loi modifiant le Code de procédure pénale a été approuvé par le gouvernement le 21 août 2015 et soumis pour examen au parlement le 24 août 2015. Les garanties procédurales requises au titre de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans les procédures pénales ont été consolidées. Par ailleurs, les lacunes de la procédure pénale et du mécanisme de mise en œuvre, soulignées par la Cour de Strasbourg, ont été comblées.

Le CdE conseille les autorités au sujet de la mise en place du MNP, en vue de prévenir la torture et les mauvais traitements et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans les lieux de privation de liberté. Un rapport d'évaluation des besoins liés à la création du MNP a contribué à l'élaboration de la réglementation de ce mécanisme par le bureau du médiateur. Cette dernière a été approuvée par le médiateur en juillet 2016, au terme de consultations avec la société civile et la commission parlementaire des droits de l'homme. Elle fournit le cadre réglementaire nécessaire à l'établissement du MNP.

En préparation de la cinquième Conférence internationale des femmes roms (Skopje, octobre 2015), le CdE a organisé à Chisinau une réunion sur l'autonomisation des femmes roms. En juin 2015, un séminaire s'est tenu également à Chisinau pour former les avocats à la prévention de la discrimination à l'encontre des Roms.

Pour mettre en œuvre un système de probation moderne, durant la période 2013-2015 et avec le soutien du CdE, le bureau de probation placé sous l'égide du ministère de la Justice a organisé plusieurs activités visant à contribuer au renforcement du système de probation, et à la formulation de politiques sur la sécurité au niveau local grâce à la réinsertion effective des délinquants.

Dans le but d'améliorer l'efficacité du Conseil moldave pour l'égalité, le CdE a évalué ses documents stratégiques et son fonctionnement, puis formé 18 membres de son personnel à la manière de combattre au mieux la discrimination fondée sur la nationalité. Des mesures pratiques ont été préconisées dans le cadre de ces évaluations, suivies d'initiatives pour lutter contre le discours de haine et l'inégalité entre les femmes et les hommes.

Afin de mettre la législation anti-discrimination de la République de Moldova en conformité avec la CEDH, le CdE a procédé à une évaluation de la loi sur la garantie de l'égalité et organisé une table ronde sur les modalités de mise en œuvre des recommandations des experts. De plus, les greffes des tribunaux locaux, le Conseil pour l'égalité et le bureau du médiateur ont été formés à l'application des normes anti-discrimination du CdE et de la CEDH. Un groupe de formateurs moldaves spécialisés dans la CEDH et la discrimination a été mis en place. Ces formateurs ont mené des séminaires en cascade pour 972 participants (avocats et étudiants en droit). Des formations sur la discrimination sont prévues dans les programmes destinés aux avocats et avocats stagiaires.

L'initiative visant à amender certaines dispositions juridiques jugées discriminatoires est un autre exemple des changements imputables aux activités du projet. Un groupe d'avocats, dont certains ont participé aux actions de formation du projet, a déposé une plainte devant le Conseil pour l'égalité, alléguant faire l'objet de discrimination fondée sur leur profession et leur situation financière lors de l'octroi aux avocats des prestations de sécurité sociale. Le Conseil pour l'égalité a conclu à une discrimination dans le cas d'espèce et recommandé d'apporter modification aux dispositions juridiques discriminatoires concernées. A la suite de cela, la loi relative au montant et aux modalités de paiement des primes d'assurance maladie et la loi sur les caisses d'assurance maladie pour 2015 ont été amendées.

Un rapport destiné aux parties prenantes moldaves a évalué l'industrie de l'internet et des télécommunications, en plaçant un accent particulier sur les enfants et les jeunes dans l'environnement numérique. Le CdE et les parties prenantes moldaves ont mis en place le Forum national de la gouvernance de l'internet, qui s'est tenu pour la première fois dans le pays en avril 2016. Pour promouvoir la sécurité sur la Toile, une campagne nationale a été lancée afin de sensibiliser aux dangers de l'internet pour les enfants et les jeunes. Le matériel pédagogique a été développé pour l'Académie de l'administration publique afin de renforcer la connaissance qu'ont les enseignants et les étudiants des droits de l'homme en ligne, des violations possibles et des recours envisageables.

Conformément à l'accord conclu avec les autorités moldaves, un premier séminaire de formation sur les droits des femmes, l'accès à la justice, la représentation des femmes et les carrières qui s'offrent à elles dans le système judiciaire a été organisé à Chisinau et a réuni 30 juges et procureurs.

En République de Moldova, 35 enseignants et chefs d'établissement de la région de Chisinau ont été formés à l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme (ECD/EDH). Cette démarche a permis par la suite le développement de programmes scolaires spécifiques mettant l'accent sur les valeurs démocratiques, l'auto-gouvernance des étudiants et la prévention de toutes les formes de discrimination dans les écoles.

Depuis 2010, le CdE apporte un soutien substantiel à la République de Moldova dans le domaine de la réforme de la justice pénale/du traitement de la toxicomanie dans les prisons. Avec ses partenaires moldaves, le CdE a contribué à l'introduction d'une nouvelle approche du traitement de la toxicomanie (communauté thérapeutique) au sein des établissements pénitentiaires, qui vient compléter les traitements existants en la matière et les services de réduction des risques en milieu carcéral.

Perspectives en matière de programmation

Le CdE et les autorités moldaves sont déterminés à renforcer le Conseil pour l'égalité et le bureau du médiateur. Par ailleurs, le CdE est censé contribuer à l'amélioration de la protection des droits de l'homme et au renforcement de la lutte contre la discrimination. De même, il soutiendra l'harmonisation avec les normes européennes des politiques et des pratiques en matière de droits de l'homme en veillant à la conformité des cadres législatif et réglementaire. Le CdE prévoit de contribuer à l'évaluation du plan d'action national pour les droits de l'homme, y compris à l'examen des activités liées à la protection des droits de l'homme des Roms. Une assistance sera fournie dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau plan d'action pour les Roms, sous réserve de la disponibilité des fonds nécessaires. Le CdE se tient prêt à aider les autorités à renforcer leurs capacités de prévention de la traite des êtres humains et de lutte contre ce fléau, conformément aux recommandations du GRETA.

Une assistance sera fournie à l'institution du médiateur dans le but d'élaborer la réglementation interne relative au fonctionnement du MNP et des conseils pratiques/d'experts seront dispensés en vue de son amélioration. Des activités de renforcement des capacités seront organisées à l'intention du personnel de l'institution du médiateur et de celui du MNP, dans la perspective de l'organisation de visites de suivi sur les lieux de privation de liberté.

Sous réserve de la disponibilité des fonds, le CdE contribuera au renforcement du service de probation en y intégrant les normes du CdE, y compris en promouvant des solutions alternatives à la détention préventive, en étendant la portée des sanctions et mesures d'intérêt général et en améliorant encore la surveillance de la probation et sa mission de réinsertion afin de resocialiser efficacement les délinquants et de réduire ainsi les récidives.

Il est essentiel pour la République de Moldova d'améliorer encore les systèmes de traitement de la toxicomanie dans le secteur de la justice pénale pour les mettre en conformité avec les normes des droits de l'homme et de santé publique ; de mettre en place des peines de substitution ; de réduire la criminalité/récidive ; d'améliorer la protection des droits de l'homme des toxicomanes (en prison et en milieu libre).

La coopération avec la République de Moldova aux fins de la mise en œuvre des dispositions de la Charte sociale européenne visera particulièrement à assurer la conformité des cadres législatif et réglementaire avec les normes européennes dans le domaine des droits sociaux. Elle contribuera également à soutenir les autorités concernées dans le cadre de la collecte des données nécessaires au CEDS, s'agissant de la mise en œuvre des dispositions de la Charte acceptées par le pays.

4. LIBERTÉ ET PLURALISME DES MÉDIAS

Contexte

Dans le contexte plus large du respect de la liberté d'expression en République de Moldova, des modifications importantes sont intervenues depuis 2010. Dans son rapport « *Freedom of the Press 2015* », Freedom House classe la République de Moldova dans la catégorie « partiellement libre », à la 118^e place sur 199 pays et territoires. Selon le rapport 2014 de Reporters sans frontière, les médias moldaves bénéficient d'un niveau significatif de pluralisme et sont peu sujets à la censure de l'Etat. L'étude intitulée « *Indice de la liberté des médias dans les pays du Partenariat oriental* » couvrant le premier semestre 2014 a classé la République de Moldova en deuxième position des pays du Partenariat oriental en matière de liberté des médias.

Le secteur des médias est confronté à plusieurs défis dont l'absence de cadre de politique financière pour la mobilisation de ressources. La situation économique ne permet pas l'instauration d'un environnement propice au développement du secteur des médias. La question de la transparence de la propriété des stations de radio et des chaînes de télévision et de la neutralité de la radiodiffusion publique restent des facteurs déterminants pour assurer l'indépendance des médias.

Des efforts importants doivent être déployés pour mettre la législation et les pratiques moldaves en conformité avec les normes européennes dans le domaine des médias et de la liberté d'expression et d'information. Il convient également de mettre un accent particulier sur le travail avec les radiodiffuseurs publics en vue de renforcer leur professionnalisme et leur indépendance.

Impact sur le secteur et principales réalisations

En juillet 2015, le CdE a préparé un avis sur le projet de loi complétant le Code de l'audiovisuel de la République de Moldova et le projet de loi modifiant et complétant le Code de l'audiovisuel de la République de Moldova sur la base d'une expertise indépendante. En septembre 2015, les auteurs des projets, au cours d'audiences publiques organisées par le parlement avec la participation de la société civile et les radiodiffuseurs locaux, ont convenu d'examiner des recommandations formulées par les experts dans le processus de révision du Code de l'audiovisuel de la République de Moldova.

En août 2015, le CdE a préparé un avis sur le projet de règlement sur la procédure et les modalités de délivrance des licences de radiodiffusion numérique et permis de retransmission numérique pour l'utilisation des multiplexes, sur la base d'une expertise indépendante. L'avis d'experts a abordé trois principales questions que soulève le projet de règlement : les conditions économiques du passage au numérique ; la procédure qui sera mise en œuvre par le Conseil de coordination de l'audiovisuel (CCA) pour la délivrance des licences et permis ; les critères qui seront utilisés par le CCA pour faire un choix entre les soumissionnaires.

Perspectives en matière de programmation

Le programme du CdE visant à promouvoir la liberté et le pluralisme des médias en République de Moldova s'appuie sur les conclusions des réunions d'évaluation organisées en septembre-octobre 2014 et consacrées à l'assistance du CdE aux médias de la République de Moldova ainsi que sur les travaux menés dans le cadre du projet conjoint UE/CdE « Soutien à la démocratie » et du programme régional conjoint UE/CdE « Promouvoir la liberté, le professionnalisme et le pluralisme des médias dans le Caucase du Sud et en République de Moldova », tous deux désormais achevés. Les activités proposées contribueront à l'amélioration et à la mise en conformité du cadre réglementaire lié au pluralisme des médias avec les normes du CdE et sensibiliseront le public aux effets du passage de la télévision analogique au numérique. De même, le projet soutiendra les radiodiffuseurs publics et leurs organes d'administration afin de renforcer l'indépendance, la transparence et le professionnalisme des organismes publics de radiodiffusion en République de Moldova, et garantir la diversification des contenus et l'accès du grand public à des informations impartiales, fiables et exactes sur les chaînes et stations publiques.

5. DÉMOCRATIE LOCALE ET DÉCENTRALISATION

Contexte

Le gouvernement de la République de Moldova reconnaît l'importance d'une décentralisation effective de l'administration publique et du renforcement de la gouvernance locale et régionale pour réaliser son programme d'intégration européenne. Dans ce contexte et en réponse à une demande spécifique d'assistance formulée par le gouvernement, le CdE soutient la mise en œuvre de la stratégie nationale de décentralisation (SND) adoptée en avril 2012, en promouvant les normes européennes de gouvernance locale et régionale. L'adoption de la stratégie a fait suite à la Recommandation 322 (2012) du Congrès. Une feuille de route a été signée entre le Congrès et le gouvernement de la République de Moldova, le 7 juillet 2016 à Chisinau. Elle porte plus spécifiquement sur les questions de transfert de compétences et de répartition des tâches et responsabilités entre le gouvernement central et les pouvoirs locaux.

Au cours de la période considérée, le CdE s'est efforcé d'aider les autorités moldaves à établir un système de gouvernement local décentralisé efficace par la mise en œuvre effective de la SND et la stratégie nationale de développement régional, soumises en 2016 aux examens interministériels.

Certains progrès ont été enregistrés dans des domaines tels que la coopération intercommunale et la gouvernance électronique. La fragmentation des pouvoirs locaux et la nécessité de renforcer ses capacités institutionnelles comptent parmi les principaux défis posés à la mise en œuvre des réformes dans ce secteur.

Les troubles politiques internes que connaît le pays ont fragilisé la capacité de certaines activités à garantir un changement durable. La détermination sans faille sur le long terme des différentes parties à réaliser les objectifs globaux des réformes est une condition préalable essentielle à la réussite de toute réforme d'une telle envergure.

Impact sur le secteur et principales réalisations

Un examen par les pairs a été organisé en mars 2014 à la demande du gouvernement afin de fournir des conseils juridiques et politiques pour la mise en œuvre de la SND et d'identifier les domaines d'action prioritaires en soutien du programme de décentralisation. Plusieurs des points soulevés n'ont pas encore été réglés par les autorités moldaves, mais ces dernières ont reconnu, lors de la réunion du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance du 15 mai 2016, que les conclusions du rapport continuent de façonner leur approche de la décentralisation. Lors de la réunion régulière des partenaires de développement du 26 mai 2016, le secrétaire général du gouvernement a demandé un retour d'information sur le projet de stratégie de réforme de l'administration publique. Cette stratégie, adoptée en juillet 2016, prévoit la réorganisation et la modernisation de l'administration publique locale.

Depuis 2013, le « programme de pratiques d'excellence » des pouvoirs locaux cherche à améliorer la gouvernance en sensibilisant aux bonnes pratiques et aux initiatives durables à l'échelon local, susceptibles d'engendrer une amélioration des services rendus aux citoyens. La visibilité et la renommée des communes lauréates ont suscité, année après année, une augmentation du nombre de candidatures, passant de 50 en 2013 à 56 en 2014 et 71 en 2015.

Des conseils juridiques et politiques ont été dispensés pour appuyer le développement régional, notamment une analyse d'impact de divers scénarios pour le statut de Chisinau, suivie de conseils et de recommandations sur le « projet de loi sur le statut de Chisinau » et sur l'ETA de Gagaouzie. Une série d'activités de renforcement des capacités de l'Assemblée populaire et du Comité exécutif de cette entité, mises en œuvre au titre du CCP, ont permis de consolider les capacités de leur personnel et contribué à la création d'une plateforme de dialogue entre Chisinau et Comrat.

La boîte à outils de l'analyse comparative des finances locales a été adaptée au contexte moldave pour soutenir la décentralisation financière et l'application des nouvelles dispositions de la loi sur les finances publiques locales. Un exercice pilote de cette analyse a été mené au cours du premier semestre 2016 et les premiers résultats sont actuellement en cours d'évaluation. Des initiatives visant au renforcement de l'autonomie locale grâce à la coopération intercommunale ont également été lancées en juin 2016.

Vingt-deux maires ont participé aux activités organisées par le Congrès en 2015-2016. Elles avaient pour objectif de sensibiliser davantage les maires à la nécessité de mettre en œuvre des normes éthiques plus élevées en matière de politiques publiques, de promouvoir une gouvernance éthique ainsi que la transparence dans leurs activités quotidiennes, et d'encourager la participation des citoyens. Un programme de coaching et d'initiatives locales sera mis en œuvre afin d'encourager des changements concrets au sein des collectivités sélectionnées.

Perspectives en matière de programmation

Aucun nouvel appui juridique n'est pour l'heure prévu avant l'instauration d'un certain degré de stabilité politique propice à l'adoption de la législation en cours d'examen.

A la suite de consultations avec les autorités nationales et les parties prenantes de l'ETA de Gagaouzie, une série d'activités ont été préparées en vue de renforcer les capacités des services juridiques de l'Assemblée populaire et du Comité exécutif de cette entité à préparer des avis sur les projets de loi qui leur sont soumis pour consultation et des initiatives législatives.

Un soutien accru et de nouvelles activités de renforcement des capacités en matière d'analyse comparative des finances locales s'avèrent nécessaires. Il convient par ailleurs d'appuyer la création d'institutions et l'établissement d'une coopération intercommunale pour assurer la mise en œuvre effective de la SND.

Le Congrès envisage de soutenir des initiatives locales dans le domaine de l'éthique publique et de la transparence, afin que les maires puissent appliquer des normes éthiques plus élevées et promouvoir la gouvernance éthique et la transparence dans leurs activités quotidiennes. Le Congrès s'emploiera également à renforcer la participation des citoyens aux processus décisionnels, considérant qu'elle est l'un des piliers essentiels de la démocratie locale et un puissant outil de gestion pour une gouvernance efficace.

Le programme conjoint UE/CdE «Stratégies urbaines menées par les communautés dans les villes historiques - COMUS», lancé le 1^{er} janvier 2015, vise à explorer et tester des modèles d'urbanisme qui répondent aux problèmes pratiques dans les petites et moyennes villes historiques.

6. PROGRAMME DE MESURES DE CONFIANCE POUR LA RÉGION DE TRANSNISTRIE DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

Contexte

Depuis 2010, le CdE a mis en œuvre un certain nombre d'actions relatives aux mesures de confiance sur les deux rives du Nistru/Dniestr, après un projet pilote mené en 2008. Il a ainsi acquis une grande expérience dans l'établissement de relations et de passerelles entre les deux rives du Nistru/Dniestr. Au cours des six dernières années, le programme de mesures de confiance (PMC) mené en République de Moldova a pris de l'ampleur et inclut désormais les secteurs d'activités suivants : médias, enseignement supérieur, soutien à la société civile, droits de l'homme dans les lieux de détention ainsi que dans la sphère sociale, et patrimoine architectural. L'intégration de groupes cibles qui n'étaient pas couverts auparavant par les mesures de confiance (par exemple le personnel des établissements pénitentiaires) a créé une valeur ajoutée pour le programme de part et d'autre du fleuve et suscité de nouvelles attentes et demandes de futures composantes et activités.

Impact sur le secteur et principales réalisations

Tout au long du plan d'action, le PMC pour la région transnistrienne de la République de Moldova ont contribué à faciliter le dialogue entre les deux rives du Nistru/Dniestr, en intensifiant les contacts interpersonnels, notamment entre divers groupes professionnels, tout en sensibilisant aux principes des droits de l'homme, tels qu'inscrits dans les instruments pertinents de l'Organisation, et à leur respect. Cette démarche est conforme aux principaux objectifs du programme post-conflit du CdE, mis en lumière dans un récent rapport du Secrétaire Général.

Durant la période considérée, les différentes composantes du programme ont touché un grand nombre de personnes et permis de nouer des contacts entre les deux rives du fleuve ou de consolider ceux existants. Le programme a ainsi contribué à établir la confiance entre les participants des deux rives et poursuit l'instauration d'un environnement propice au processus de construction de la paix en développant et renforçant les liens existants entre les populations des deux rives du Nistru/Dniestr.

Le programme du CdE a continué de s'appuyer sur les institutions gouvernementales de Chisinau et les dirigeants de Tiraspol, ainsi que sur les ONG locales, retenues pour leur expérience et pour leurs antécédents de collaboration avec le CdE. La mise en œuvre du PMC continue de reposer sur les trois principes que sont l'égalité, la transparence et le dialogue.

L'expérience positive des six dernières années a fait naître de nombreuses attentes et engendré un nombre croissant de demandes de mesures de confiance. Des demandes de nouvelles composantes ont récemment été adressées au Secrétariat en matière de justice pénale (avec le soutien d'une nouvelle contribution volontaire) et de mesures de confiance en matière de droits de l'homme dans les lieux de détention et établissements psychiatriques.

Perspectives en matière de programmation

La pérennité du PMC dépend grandement des avantages que ce programme apporte à toutes les parties concernées. La continuité du PMC du CdE est essentielle pour garantir le caractère concret et durable de ces bénéfices.

Le CdE continuera de soutenir le dialogue actuellement en cours entre les professionnels, la société civile, les médias, le personnel pénitentiaire, les pouvoirs locaux et les acteurs des droits de l'homme des deux rives du Nistru/Dniestr et s'efforcera de répondre aux demandes croissantes. Les domaines identifiés pour la coopération sont les médias, les droits de l'homme dans les lieux de détention, les droits de l'homme des personnes handicapées et les droits sociaux des jeunes adultes issus de milieux défavorisés aux plans social et économique, la justice pénale, l'accès des représentants de l'Avocat du peuple de la République de Moldova aux lieux de détention et établissements psychiatriques de la rive gauche du Nistru/Dniestr. Les activités envisagées ont pour objectifs généraux de :

- renforcer les partenariats existants entre les professionnels des médias et favoriser une approche du journalisme fondée sur les droits de l'homme sur les deux rives du Nistru/Dniestr ; un accent particulier sera placé sur la production conjointe de reportages multimédia ;
- contribuer à une prévention efficace, à des diagnostics appropriés et au traitement de la tuberculose et du VIH/Sida dans les prisons ;
- faciliter la mobilisation des décideurs aux plans national et local et leur donner les moyens de mettre en œuvre des outils de droits de l'homme dans le domaine social, au travers notamment d'un cadre institutionnel adéquat pour les personnes handicapées ;
- soutenir des mesures effectives en faveur de l'accès aux droits sociaux pour les jeunes issus de milieux défavorisés, conformément aux principes établis par les instruments du CdE, notamment la Charte sociale européenne ;
- faire mieux connaître le mécanisme du médiateur et les ONG et en renforcer les capacités eu égard à l'application des normes internationales en matière de contrôle indépendant de la protection des droits de l'homme dans les établissements psychiatriques ; et
- recourir à l'expertise juridique lors de la rédaction de la législation appropriée en matière de justice pénale.

ANNEXE I. TABLEAU FINANCIER

(Tous les montants sont donnés en euros)

Secteurs		Budget total dans le plan d'action	Financé par le BO	Financé par l'UE	Financé par des CV	Total des fonds assurés	Fonds non assurés
1	Fonctionnement des institutions démocratiques et bonne gouvernance	4 661 700	169 296	631 570	142 138	943 004	3 718 696
2	Réforme du secteur de la justice et indépendance du système judiciaire	3 554 000	151 114	1 514 029	2 000 000	3 665 143	
3	Protection et promotion des droits de l'homme	4 619 300	314 107	974 657	700 000	1 988 764	2 630 536
4	Liberté et pluralisme des médias	1 000 000	64 134	577 206		641 340	358 660
5	Démocratie locale et décentralisation	2 500 000	32 514	292 629		325 143	2 174 857
6	Mesures de confiance	1 900 000	140 000		1 193 812	1 333 812	566 188
TOTAL		18 235 000 €	871 165 €	3 990 091 €	4 455 950 €	9 317 206 €	8 917 794 €

*Y compris 420 000 euros de CV annoncées.