



Strasbourg, le 27 novembre 2002

ACFC/INF/OP/I(2002)010

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

---

**AVIS SUR L'UKRAINE**  
(adopté le 1<sup>er</sup> mars 2002)

---

Table des matières:

- I. Etablissement du présent avis
- II. Remarques générales
- III. Commentaires spécifiques concernant les articles 1-19
- IV. Principaux constats et commentaires du Comité consultatif
- V. Remarques conclusives

## RÉSUMÉ

A la suite de la réception du Rapport étatique initial de l'Ukraine le 2 novembre 1999 (attendu pour le 1<sup>er</sup> mai 1999), le Comité consultatif en a commencé l'examen lors de sa 6<sup>e</sup> réunion du 22 au 24 novembre 1999. Dans le cadre de cet examen, une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Ukraine du 4 au 7 décembre 2001, afin d'obtenir des compléments d'information, de la part de représentants du gouvernement et d'organisations non gouvernementales ainsi que d'autres sources indépendantes, sur la mise en œuvre de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a ensuite adopté son avis sur l'Ukraine lors de sa 13<sup>ème</sup> réunion le 1<sup>er</sup> mars 2002.

Concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité consultatif considère que l'Ukraine a déployé des efforts louables en matière d'élaboration de textes législatifs à caractère général visant à protéger les minorités nationales. L'Ukraine a également montré sa détermination à faire appliquer cette législation, en dépit des difficultés qui subsistent.

Le cadre législatif actuel présente toutefois un certain nombre d'insuffisances concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre, notamment dans le domaine des médias électroniques. Certains reculs ont été également observés dans la protection normative, par ailleurs louable, accordée aux minorités nationales, en particulier dans la législation électorale.

S'agissant de la pratique, le Comité consultatif note que, malgré un esprit général de tolérance et l'existence d'un dialogue interethnique, les querelles liées aux questions linguistiques ont provoqué des tensions en Ukraine. Pour apaiser ces tensions, il importe que les projets législatifs et les initiatives concrètes en cours de réalisation dans ce domaine soient menés dans le strict respect de la Convention-cadre.

Eu égard aux informations faisant état de discriminations de fait à l'égard de personnes appartenant à certaines minorités nationales comme les Rom, le Comité consultatif considère qu'il est important que l'Ukraine améliore la façon dont ces cas sont suivis et traités par les forces de l'ordre et les autres autorités concernées.

Le Comité consultatif estime que la mise en œuvre de la Convention-cadre n'est pas totalement probante en ce qui concerne les Tatars de Crimée et d'autres peuples anciennement déportés, notamment pour ce qui est de leur participation à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, bien que l'intensification des efforts déployés par le gouvernement central se soit traduite par certaines améliorations.

Le Comité consultatif est d'avis que l'application de la Convention-cadre dans le domaine de l'enseignement mérite une attention particulière de la part des autorités, qui devront veiller à ce que les réformes en cours n'entraînent pas de limitation abusive du droit des personnes appartenant à des minorités nationales à recevoir un enseignement dans leur langue et/ou à apprendre cette langue.

## I. ETABLISSEMENT DU PRESENT AVIS

1. Le Rapport étatique initial de l'Ukraine (ci-après : le Rapport étatique), attendu pour le 1<sup>er</sup> mai 1999, a été reçu le 2 novembre 1999. Le Comité consultatif a commencé l'examen du Rapport étatique lors de sa 6<sup>e</sup> réunion, qui s'est déroulée du 22 au 24 novembre 1999.
2. Dans le cadre de cet examen, le Comité consultatif a identifié un certain nombre de points au sujet desquels il souhaitait obtenir de plus amples informations. Il a donc adressé, en date du 18 septembre 2001, un questionnaire aux autorités. Le gouvernement a répondu à ce questionnaire le 24 janvier 2002.
3. Suite à l'invitation adressée par le gouvernement de l'Ukraine et conformément à la règle 32 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Ukraine du 4 au 7 décembre 2001 afin d'obtenir des informations complémentaires sur la mise en œuvre de la Convention-cadre de la part des représentants du gouvernement ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes. Lors de l'établissement du présent avis, le Comité consultatif a également consulté une série de documents provenant de différents organes du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes.
4. Le Comité consultatif a ensuite adopté le présent avis lors de sa 13<sup>ème</sup> réunion, le 1<sup>er</sup> mars 2002 et a décidé de le transmettre au Comité des Ministres<sup>1</sup>.
5. Le présent avis est soumis au Comité des Ministres au titre de l'article 26 (1) de la Convention-cadre aux termes duquel, lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par les Parties pour donner effet aux principes énoncés par la Convention, « le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif » et conformément à l'article 23 de la Résolution (97) 10 susmentionnée, qui dispose que « le Comité consultatif examine les rapports étatiques et transmet ses avis au Comité des Ministres ».

---

<sup>1</sup> Le Comité consultatif a décidé, le 30 novembre 2001, lors de sa 12<sup>ème</sup> réunion, d'introduire certaines modifications relatives à la structure de ses avis. Il a décidé de mettre un terme à sa pratique en vertu de laquelle il soumettait une « Proposition de conclusions et de recommandations pour le Comité des Ministres » (Chapitre V des précédents avis) et d'introduire un nouveau chapitre IV intitulé « Principaux constats et commentaires du Comité consultatif ». Le Comité consultatif a également décidé de soumettre ses « Remarques conclusives » dans le chapitre V au lieu du chapitre IV. Ces changements prennent effet à compter du 30 novembre 2001 et s'appliquent dès lors à tous les avis qui seront adoptés ultérieurement au cours du premier cycle de suivi. Ces changements ont été effectués à la lumière des premières décisions par pays sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, adoptées par le Comité des Ministres en octobre 2001.

## II. REMARQUES GENERALES

6. Le Comité consultatif note que le Rapport étatique présente un aperçu des principaux aspects du cadre législatif relatif à la protection des minorités nationales. Toutefois, les informations concernant la pratique dans ce domaine restent limitées.

7. Le Comité consultatif a toutefois pu obtenir un tableau plus complet de la situation grâce à la réponse écrite du gouvernement au questionnaire établi par le Comité consultatif et, en particulier, à la visite en Ukraine susmentionnée (voir paragraphe 3 du présent avis). Le Comité consultatif estime que la visite organisée à l'invitation du gouvernement de l'Ukraine a fourni une excellente occasion d'établir un dialogue direct avec les représentants de diverses sources. Les informations complémentaires fournies par le gouvernement et par d'autres sources, en particulier les représentants de minorités nationales, ont été très utiles, s'agissant notamment des aspects pratiques de la mise en œuvre des normes pertinentes.

8. Le Comité consultatif regrette que, pour établir le Rapport étatique, le gouvernement n'ait pas procédé à des consultations approfondies avec les représentants des minorités nationales ou d'autres acteurs de la société civile. Par ailleurs, il a été signalé au Comité consultatif que le Rapport étatique ainsi établi n'était pas aisément accessible aux représentants des organisations non gouvernementales et que les fonctionnaires, en particulier au niveau local, n'avaient qu'une connaissance limitée de la Convention-cadre et de son mécanisme de suivi.

9. Le Comité consultatif encourage le gouvernement à prendre d'autres mesures destinées à accroître la sensibilisation à la Convention-cadre, à son rapport explicatif ainsi qu'aux règles relatives à sa procédure de suivi au niveau international, y compris par le biais de la publication et de la diffusion du Rapport étatique et d'autres documents pertinents.

10. Dans la partie de l'avis qui suit, le Comité consultatif déclare, pour certains articles, que l'application de l'article en question n'appelle pas d'observations particulières compte tenu des informations dont il dispose actuellement. Cela ne signifie pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts en ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. Le Comité consultatif estime en effet que la nature des obligations de la Convention-cadre exige des efforts soutenus et constants de la part des autorités afin que soient respectés les principes et les objectifs de la Convention-cadre. En outre, certaines situations, jugées acceptables à ce stade compte tenu de l'entrée en vigueur récente de la Convention-cadre, ne le seront plus nécessairement dans les prochains cycles de contrôle. Enfin, il se peut que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs actuellement se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés.

## II. COMMENTAIRES SPECIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1-19

### Article 1

11. Le Comité consultatif note que l'Ukraine a ratifié un large éventail d'instruments internationaux pertinents. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de cet article ne donne pas lieu à d'autres observations spécifiques.

### Article 2

12. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

### Article 3

13. Le Comité consultatif souligne qu'en l'absence d'une définition dans la Convention-cadre elle-même, les États parties doivent s'interroger sur le champ d'application personnel qu'ils donneront à cet instrument dans leur pays. La position du gouvernement de l'Ukraine est considérée comme procédant d'une telle réflexion.

14. Si le Comité consultatif note, d'une part, que les États parties disposent d'une marge d'appréciation à ce sujet pour prendre en compte les conditions propres à leur pays, il constate, d'autre part, que cette marge d'appréciation doit s'exercer en conformité avec les principes généraux du droit international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Il souligne notamment que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées.

15. Pour cette raison, le Comité consultatif estime qu'il lui incombe d'examiner le champ d'application personnel donné à la Convention-cadre, afin de s'assurer qu'il n'engendre aucune distinction de ce type. En outre, il considère qu'il est tenu de vérifier la bonne application des principes fondamentaux énoncés à l'article 3.

16. Le Comité consultatif note que l'Ukraine n'a pas établi de liste des minorités nationales. Le Rapport étatique implique que les 130 « nationalités » qui résident en Ukraine, à l'exception des Ukrainiens, entrent dans le champ d'application par la Convention-cadre.<sup>2</sup> Le Rapport étatique utilise par ailleurs l'expression « groupes ethnographiques (sous-ethniques) du peuple ukrainien » - une expression qui n'est définie dans aucune législation ayant trait aux minorités nationales - pour désigner, par exemple, les Boïks, les Hutsuls et les Rusyns, sans fournir d'informations complètes sur leur situation et sans indiquer si les personnes qui appartiennent à ces groupes sont considérées comme protégées par la Convention-cadre. Le Comité consultatif

---

<sup>2</sup> D'après le Rapport étatique, 27,3 % de la population de l'Ukraine appartenait à des « nationalités » autres que la nationalité ukrainienne au moment du recensement de 1989. Le Rapport étatique note que les groupes numériquement les plus importants parmi ces « nationalités » sont les Biélorusses (440 000), les Bulgares (223 800), les Hongrois (163 100), les Juifs (486 300), les Moldaves (342 500), les Polonais (219 200), les Roumains (134 800), les Russes (11 400 000) et, suite à leur retour en Crimée, essentiellement au cours des dix dernières années, les Tatars de Crimée (le Rapport étatique estime à 250 000 le nombre de Tatars de Crimée rapatriés). Aux termes du recensement de 1989, on dénombre 47 900 Rom en Ukraine mais il est généralement estimé que le nombre réel des Rom est considérablement plus important.

est conscient que les Rusyngs, en particulier, ont déployé beaucoup d'efforts pour obtenir du gouvernement une reconnaissance plus complète et le soutien de leur identité spécifique. Il estime que ces préoccupations méritent d'être pris en compte et note dès lors avec satisfaction que les autorités ont pris certaines mesures à cet égard. Le Comité consultatif se réjouit, en particulier, que, contrairement au recensement de 1989, les Rusyngs et les autres « groupes sous-ethniques » figurent en tant que catégorie distincte sous la rubrique « origine ethnique » dans le recensement de décembre 2001. Toutefois, cette reconnaissance de leur identité distincte reste limitée : contrairement aux 130 autres groupes, les Rusyngs et les sept autres « groupes sous-ethniques » ne seront pas considérés comme une catégorie de « nationalité » distincte dans le recensement, mais bien comme faisant partie de la « nationalité » ukrainienne. Le Comité consultatif s'attend néanmoins à ce que les résultats du recensement concernant les différentes « origines ethniques » soient rendus publics et qu'ainsi ils constituent les jalons d'un meilleur dialogue entre les personnes faisant partie de ces groupes et les autorités, et que ce dialogue abordera également des questions relatives à l'application de la Convention-cadre.

17. Le Comité consultatif note que certains instruments législatifs qui concernent les minorités nationales, notamment la loi de 1992 sur les minorités nationales, s'appliquent uniquement aux citoyens de l'Ukraine. Il relève que, eu égard aux difficultés que les personnes jadis déportées ont eues pour obtenir la nationalité ukrainienne (voir aussi les observations formulées à ce sujet au titre de l'article 15), cette limitation concerne également les personnes qui font partie des groupes visés dans le Rapport étatique.

18. Au vu des paragraphes qui précèdent, le Comité consultatif considère qu'il reste possible d'intégrer d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre. Il est d'avis qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes, y compris, le cas échéant, les non-citoyens, dans l'application de la Convention-cadre article par article, et estime que les autorités ukrainiennes devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

19. Le Comité consultatif note par ailleurs que le Rapport étatique donne des informations sur des personnes appartenant à des groupes dont les représentants hésitent à utiliser l'expression « minorités nationales » pour décrire la population concernée. C'est le cas, en particulier, pour les Tatars de Crimée, dont les représentants préfèrent l'expression « peuple indigène ». Le Comité consultatif est d'avis, comme le gouvernement et plusieurs représentants des Tatars de Crimée, que la reconnaissance d'un groupe de personnes comme formant une population indigène n'empêche pas que les personnes qui en font partie bénéficient de la protection prévue par la Convention-cadre. Cette conclusion est particulièrement importante, au vu du fait que, si l'expression « peuple indigène » figure certes à l'article 11 de la Constitution, cette notion n'a pas été développée dans la législation ou la pratique de l'Ukraine, et qu'il n'existe pas de garanties législatives spécifiques pour la protection des peuples indigènes en tant que tels dans la législation nationale.

20. Le Comité consultatif relève par ailleurs qu'il existe, chez les personnes appartenant à la minorité russe en Ukraine, une certaine hésitation à utiliser l'expression « minorité nationale ». De plus, il convient également de noter qu'outre les Russes ethniques, il existe un grand nombre d'Ukrainiens ethniques dont la langue maternelle est le russe. Il s'agit de tenir compte de ces éléments lorsque les autorités prennent des mesures pour appliquer la Convention-cadre, et ces éléments doivent également être présents dans la terminologie utilisée.

21. Le Comité consultatif note que les relations réciproques entre les identités roumaine et moldave a fait l'objet de longs débats en Ukraine. Il souligne que cette question doit être abordée dans le strict respect des principes consacrés par l'article 3 de la Convention-cadre et que l'on ne peut tenter d'imposer l'une ou l'autre de ces identités aux personnes concernées. Le Comité consultatif se réjouit, à cet égard, que le recensement de 2001 ait reconnu sur un pied d'égalité les deux identités concernées.

22. Le Comité consultatif relève que le questionnaire qui a servi de base à l'organisation du recensement de décembre 2001 comportait une question obligatoire sur « la nationalité ou l'origine ethnique » des personnes. Bien qu'il apprécie la nécessité de disposer des données de qualité dans ce domaine, le Comité consultatif estime que le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale concerne également les recensements et qu'une question obligatoire sur l'appartenance ethnique d'une personne n'est pas compatible avec ce principe même si, comme c'était le cas en Ukraine, les autorités concernées n'ont nullement l'intention de prendre des sanctions en cas d'infraction à cette règle. Le Comité consultatif est d'avis que, conformément à l'article 3 de la Convention-cadre, si un formulaire de recensement comporte une question sur l'appartenance ethnique, l'interviewé doit être libre d'y répondre ou non, et l'Ukraine doit revoir sa pratique en conséquence.

23. Le Comité consultatif a appris que, dans certaines circonstances, les forces de l'ordre recueillent des renseignements sur l'appartenance ethnique des personnes. Par exemple, elles ont rassemblé des « statistiques opérationnelles » sur les condamnations pénales pour certaines minorités nationales. Celles-ci contiennent des données détaillées sur les procédures pénales engagées contre des Tatars de Crimée et des Rom dans diverses régions. Cette situation préoccupe vivement le Comité consultatif, en particulier parce qu'il semble que ces pratiques semblent ne pas reposer sur une base légale claire et qu'elles ne sont pas appliquées sur la base d'une identification volontaire par les personnes concernées. Le Comité consultatif estime que la collecte de données personnelles sur l'affiliation des personnes à une minorité nationale déterminée, sans leur accord et sans garanties légales suffisantes, n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre. Il considère qu'il est essentiel que l'Ukraine réexamine ces pratiques et se montre plus attentive à l'avenir à ce principe lorsqu'elle recueillera des données.

24. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif estime qu'il est essentiel que les données qui ont été recueillies bénéficient d'une protection appropriée et que, d'une manière générale, les données relatives à l'appartenance ethnique soient traitées de manière telle que les sujets de ces données ne soient pas identifiables, compte tenu des principes énoncés dans la Recommandation n° (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. À cet égard, le Comité consultatif estime qu'il est important que l'Ukraine poursuive ses projets d'amélioration de sa législation dans ce domaine.

25. Enfin, le Comité consultatif souligne que, compte tenu du droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi, il ne devrait pas exister de différences injustifiées dans le traitement des personnes appartenant à des minorités nationales différentes en ce qui concerne la collecte de données ethniques par les forces de l'ordre ou d'autres autorités.

#### **Article 4**

26. Le Comité consultatif note qu'il existe des dispositions générales sur la non-discrimination dans la Constitution de l'Ukraine et dans le nouveau Code pénal entré en vigueur

en septembre 2001, mais qu'il n'existe pas de dispositions détaillées et complètes dans le droit civil et/ou administratif relatives à la discrimination des domaines précis. De plus, les dispositions générales figurant par exemple dans le Code du travail de 1997 ne sont applicables qu'aux citoyens. Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait souhaitable de développer cette législation de manière à protéger les personnes contre toute discrimination de la part tant d'autorités publiques que d'entités privées.

27. Le Comité consultatif relève qu'une disposition contenue dans l'article 24 de la Constitution et qui précise que tout privilège fondé sur l'origine ethnique est interdit a parfois été utilisée dans les débats publics comme argument contre l'adoption de mesures spéciales au profit de personnes appartenant à des minorités nationales et visant à promouvoir l'égalité pleine et effective. Cela a par exemple été le cas lorsqu'il a été débattu des règles électorales visant à assurer une participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux processus de décision. Le Comité consultatif souligne que, conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la Convention-cadre, ces mesures ne doivent pas être considérées comme un acte de discrimination et que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour informer les fonctionnaires concernés et le public en général des principes applicables.

28. En ce qui concerne la pratique relative à la mise en œuvre de la législation sur la non-discrimination, le Comité consultatif note que les fonctionnaires concernés ne disposent que d'informations très limitées. Il est déconcertant que les autorités ne soient pas à même de fournir des renseignements sur le nombre et la nature de ces cas. Il est impossible, dans ces conditions, d'évaluer l'efficacité des mécanismes actuels et d'examiner dans quelle mesure les principes énoncés à l'article 4 de la Convention-cadre sont aujourd'hui appliqués. Il est par conséquent indispensable de renforcer le suivi de la situation dans ce domaine.

29. Le Comité consultatif relève qu'il a été particulièrement difficile d'assurer une égalité pleine et effective en ce qui concerne les Tatars de Crimée, qui restent confrontés à un grand nombre de difficultés dans la vie économique, sociale, politique et culturelle. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités doivent continuer à accorder une attention accrue à leur situation, notamment dans le contexte des travaux en cours visant à améliorer le cadre législatif en ce qui concerne les Tatars de Crimée et les minorités nationales en général. Il se réjouit, dans ce contexte, que des progrès aient été accomplis récemment dans la solution des problèmes liés à la citoyenneté, qui ont été un obstacle majeur à la jouissance d'une égalité pleine et effective par un grand nombre de Tatars de Crimée et par d'autres personnes déportées à l'époque du régime soviétique et leurs descendants, notamment des Arméniens, des Bulgares, des Grecs et des Allemands (ci-après : « peuples anciennement déportés »). Le Comité consultatif souligne que, de même, les autorités de la République autonome de Crimée devraient s'attaquer avec une détermination accrue aux problèmes des Tatars de Crimée et des autres peuples anciennement déportés, notamment par des programmes et des stratégies globaux visant à promouvoir une égalité pleine et effective dans divers domaines.

30. Le Comité consultatif estime que l'Ukraine n'a pas réussi à assurer une égalité pleine et effective entre la majorité de la population et les Rom, et que la situation de ces derniers demeure difficile dans des domaines tels que l'emploi et le logement (voir également les observations formulées à ce sujet au titre de l'article 15). Ces difficultés sont exacerbées par la situation peu satisfaisante des Rom dans le système éducatif (voir les observations formulées à ce sujet au titre de l'article 12). Le Comité consultatif est d'avis que ces questions méritent une attention accrue.

31. Le Comité consultatif note que l'Ombudsman parlementaire a pris certaines mesures pour lutter contre la discrimination à l'égard des Rom. Il faut se réjouir de son intention d'accélérer le travail relatif à la protection des minorités nationales en général, qui est propre à contribuer à la mise en œuvre de l'article 4 et des autres dispositions de la Convention-cadre.

## **Article 5**

32. L'article 6 de la loi sur les minorités nationales garantit l'autonomie culturelle pour les minorités nationales. Toutefois, cette disposition est formulée en des termes extrêmement généraux et le Comité consultatif estime que le contenu et la portée de cette notion mériteraient d'être définis et développés de manière plus détaillée. Le Comité consultatif reconnaît que certaines mesures concrètes dans ce domaine ont été prises. Il se félicite, en particulier, des moyens financiers affectés par les autorités aux projets développés par des personnes appartenant à des minorités nationales dont l'objectif est de conserver et développer leur culture et de préserver leur identité. Le Comité consultatif relève, en particulier, que les fonds affectés à ces projets par le ministère de la Culture auraient été augmentés malgré les contraintes financières.

33. Compte tenu du fait que la nouvelle commission d'État pour les nationalités et les migrations s'est vu attribuer un certain nombre de compétences utiles dans ce domaine, le Comité consultatif est confiant que cette nouvelle affectation des tâches sera faite de manière à assurer la poursuite des initiatives importantes qui sont déjà en cours d'exécution.

34. Pour ce qui est des méthodes d'affectation de ces aides financières, le Comité consultatif estime qu'il est important que les représentants de minorités nationales participent au processus décisionnel. Il espère dès lors que les initiatives ponctuelles qui ont été prises, notamment par le ministère de la Culture, pour garantir cette participation seront étendues et consolidées. De plus, le résultat final doit être tel qu'il garantit un meilleur équilibre entre l'affectation aux différentes régions et tienne compte des minorités numériquement peu importantes ainsi que de celles dispersées sur le territoire de l'Ukraine.

## **Article 6**

35. Le Comité consultatif note qu'en général, l'Ukraine est caractérisée par un esprit de tolérance ainsi que par l'existence d'un dialogue entre les différents groupes ethniques. Toutefois, les querelles liées aux questions de langue ont provoqué des tensions dans ce pays et ont donné lieu à des déclarations et à des actes, y compris de la part de certains responsables politiques, qui ne reflètent pas les principes de l'article 6 de la Convention-cadre. Cela a été le cas, en particulier, lors des débats sur les relations réciproques entre la langue ukrainienne et la langue russe et des débats relatifs aux initiatives législatives en ce domaine. Le Comité consultatif est convaincu que les attitudes, les déclarations et les mesures des autorités face aux questions de langue peuvent contribuer à promouvoir une approche modérée des problèmes en cause.

36. Le Comité consultatif note avec préoccupation que les attitudes de la société à l'égard des Rom demeurent négatives et que, selon des études sociologiques, les préjugés à leur égard seraient nettement plus répandus qu'à l'égard des personnes appartenant à d'autres minorités nationales. Il est d'avis qu'il serait utile d'élaborer de nouvelles initiatives en vue de promouvoir le dialogue interculturel entre les Rom et le reste de la population.

37. Le Comité consultatif note avec préoccupation qu'il y a eu des incidents de discrimination et de mauvais traitement à l'égard des Rom, y compris de la part des forces de l'ordre, qui ont été signalés notamment par l'Ombudsman parlementaire. Il s'inquiète aussi des informations crédibles d'actes de discrimination et d'hostilité, y compris de la part des forces de l'ordre, à l'encontre des demandeurs d'asile et d'autres personnes arrivées assez récemment en Ukraine. Il rappelle à cet égard que le champ d'application personnel de l'article 6 de la Convention-cadre est vaste et s'étend également aux demandeurs d'asile et les personnes appartenant à d'autres groupes qui n'ont pas traditionnellement résidé dans le pays concerné. Le Comité consultatif regrette vivement que les forces de l'ordre semblent assez hésitantes à reconnaître et à examiner ces problèmes et encourage les autorités d'enquêter sur ces incidents et d'instituer des poursuites avec davantage de détermination.

38. Le Comité consultatif regrette que quelques cas de vandalisme dirigés contre les sites religieux de minorités dans différentes régions de l'Ukraine aient été signalés. Tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un phénomène peu répandu, il exprime le souhait que le gouvernement continue d'être attentif à prévenir et à instruire ces délits et à en poursuivre les auteurs. Le Comité consultatif relève également qu'il existe en Crimée une certaine tension entre les religions qui appelle une vigilance permanente de la part des autorités concernées.

39. S'agissant des médias, le Comité consultatif note que, malgré les améliorations signalées, certains médias continuent de présenter les informations d'une manière susceptible de renforcer les stéréotypes associés aux Rom, aux Juifs et aux personnes appartenant à certaines autres minorités. Par ailleurs, il salue le fait que, dans certains cas du moins, des sanctions aient été imposées aux journaux diffusant des articles à caractère antisémite. Il estime que les activités de formation devraient être développées dans ce domaine, en tenant compte des principes figurant dans la Recommandation n° (97) 21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance.

#### **Article 7**

40. Le Comité consultatif rappelle qu'aux termes de l'article 26 de la Constitution, les étrangers et les apatrides se trouvant légalement en Ukraine bénéficient des mêmes droits et libertés et assument les mêmes obligations que les citoyens ukrainiens, sous réserve des exceptions fixées par la Constitution, les lois ou les traités internationaux ratifiés par l'Ukraine. Par ailleurs, un certain nombre de lois qui concernent les droits et les libertés garantis par l'article 7 de la Convention-cadre, notamment la liberté d'expression, utilisent régulièrement le terme « citoyens » pour désigner les sujets des droits et des libertés en question. Étant donné que cette formulation peut avoir une incidence sur l'application des principes de la Convention-cadre en ce qui concerne les personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif estime qu'il conviendrait de la supprimer dans l'ensemble des travaux législatifs en cours, de manière à garantir qu'il n'y ait pas de limitations abusives du champ d'application des droits et des libertés en cause.

#### **Article 8**

41. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de cet article ne donne lieu à aucune observation spécifique (Veuillez noter cependant les questions soulevées au titre de l'article 6 du présent avis).

## Article 9

42. En ce qui concerne les médias écrits, le Comité consultatif note que, pour les personnes appartenant à des minorités nationales, la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées dans leur langue, sans ingérence des autorités publiques, est globalement respectée en Ukraine et est garantie, notamment par l'article 5 de la loi sur les médias écrits. Un nombre important de journaux et autres publications sont publiés dans les langues de minorités nationales, en dépit des difficultés financières existantes, lesquelles constituent un obstacle majeur, en particulier en ce qui concerne les médias des minorités dispersées et comptant peu de membres. D'autre part, le Comité consultatif souligne que les problèmes liés à la liberté des médias et aux droits et à la situation des journalistes en général peuvent aussi affecter l'environnement qui entoure les médias écrits, de même que d'autres types de médias, publiés par des personnes appartenant à des minorités nationales, et que les autorités doivent veiller attentivement à protéger ces droits et libertés et à s'attaquer aux problèmes connexes. Le Comité consultatif souligne par ailleurs que le système d'enregistrement des journaux et autres médias écrits devrait être appliqué de façon à protéger pleinement la liberté de la presse et n'entrave pas la création et l'utilisation de médias écrits par des personnes appartenant à des minorités nationales.

43. En ce qui concerne les médias électroniques, le Comité consultatif note que l'article 6 de la loi sur les minorités nationales prévoit le droit, pour les personnes appartenant à des minorités nationales, de « satisfaire leurs besoins dans le domaine des médias de masse ». Cela étant, l'article 9 de la loi sur la radiodiffusion prévoit que les sociétés de télévision et de radio doivent diffuser leurs émissions dans la langue officielle, mais que « les émissions diffusées à destination de certaines régions peuvent l'être dans la langue de la minorité ethnique locale numériquement la plus importante, dans les régions où des minorités nationales vivent de façon compacte ». Si l'Ukraine peut certes légitimement exiger l'obtention d'une autorisation par les sociétés de radiodiffusion et si la nécessité de promouvoir la langue officielle peut être un des facteurs à prendre en compte dans ce contexte, une exclusion générale de l'utilisation des langues des minorités nationales dans l'ensemble des services publics et du secteur privé de la radiodiffusion n'est pas compatible avec l'article 9 de Convention-cadre si l'on tient compte, notamment, de la taille de la population concernée et du fait qu'un grand nombre de personnes appartenant à des minorités nationales vivent en dehors des zones d'habitation compactes.

44. Le Comité consultatif reconnaît qu'il existe une certaine souplesse dans l'interprétation de l'article 9 pour ce qui est de la radiodiffusion au niveau de l'État, qui fait qu'en pratique, la radiodiffusion dans des langues autres que la langue officielle est, sinon encouragée, du moins tolérée dans une certaine mesure par les autorités concernées en ce qui concerne la radiodiffusion privée. Le Comité consultatif estime qu'il est important de conserver le plus de souplesse possible en attendant les modifications de la législation en cause.

45. Le fait que des autorisations puissent être accordées pour les activités de radiodiffusion dans une langue minoritaire dans les régions où les minorités nationales vivent de façon compacte est positif en soi, même si cette disposition ne va pas jusqu'à encourager ces activités. Le Comité consultatif note, en outre, que l'expression « de façon compacte » n'est nullement définie dans la législation, et qu'il en résulte une certaine insécurité juridique. Dès lors, cette question essentielle est laissée en grande partie à la discrétion de l'autorité compétente pour les décisions d'octroi d'autorisations, à savoir le Conseil national de la radiodiffusion.

46. De plus, le Comité consultatif relève que, dans ses décisions en matière d'octroi d'autorisations, le Conseil national de la radiodiffusion a imposé un quota spécifique en matière de langues pour les émissions dans diverses régions, indiquant quel pourcentage des émissions doivent être en langue ukrainienne. Le Comité consultatif estime, compte tenu des implications de cette mesure pour les personnes qui appartiennent à des minorités nationales et du fait que des quotas excessifs peuvent entraver l'exercice des droits prévus par l'article 9 de la Convention-cadre, que cette pratique doit être appliquée avec circonspection. De plus, elle devrait être fondée sur une base législative plus précise que la disposition précitée de l'article 9 de la loi sur la radiodiffusion.

47. Le Comité consultatif estime, à la lumière de ce qui précède, que l'Ukraine doit revoir les dispositions relatives à l'usage des langues des minorités nationales dans les émissions radiodiffusées nationales et régionales, telles qu'elles sont contenues dans sa loi sur la radiodiffusion, afin de les clarifier et de veiller à ce qu'elles soient pleinement compatibles avec les principes contenus dans l'article 9 de la Convention-cadre.

48. Bien qu'il déplore les lacunes précitées de la législation concernée, le Comité consultatif se félicite du fait que, en pratique, un certain nombre de radio-diffuseurs utilisent des langues minoritaires au niveau régional, même si la rareté des ressources demeure un problème permanent. Il existe toutefois des possibilités d'amélioration, notamment en ce qui concerne les émissions de radio et de télévision dans la langue des Tatars de Crimée, et le Comité consultatif regrette les indications selon lesquelles le temps réservé aux émissions dans cette langue a subi récemment des réductions importantes dans la télévision et la radio publique en Crimée. Il relève à cet égard que la réception de ces émissions est impossible dans certaines régions de Crimée, notamment celles où vivent les Tatars de Crimée. Il estime dès lors qu'il est important que les autorités accélèrent leurs efforts visant en particulier à faciliter l'accès aux médias en Crimée.

## **Article 10**

49. Le Comité consultatif note que la législation existante en Ukraine, notamment la loi sur les minorités nationales et la loi sur les langues, prévoit le droit, pour les personnes appartenant à des minorités nationales, d'utiliser leur langue oralement et par écrit. Cela étant, il y a eu certaines initiatives, notamment au niveau local, visant à adopter des normes qui restreindraient ce droit, y compris dans la sphère privée. A titre d'exemple, on peut citer la tentative infructueuse faite en 2000 par les autorités locales de Lviv pour instaurer des restrictions portant sur l'emploi de la langue russe. Le Comité consultatif encourage les autorités à insister sur l'importance du respect du droit en question et de veiller à ce que ne soit prise aucune initiative qui ne serait pas compatible avec l'article 10 ou d'autres dispositions de la Convention-cadre.

50. Le Comité consultatif note qu'il existe des projets d'adoption d'une loi nouvelle sur les langues qui viserait notamment à promouvoir l'usage de la langue ukrainienne. À cet égard, le Comité consultatif souhaite souligner que, si la protection de la langue officielle est certes une fin légitime, il est important que cette protection soit assurée d'une manière qui soit pleinement en accord avec les droits énoncés aux articles 10 et 11 et dans d'autres dispositions pertinentes de la Convention-cadre.

51. S'agissant du droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur langue dans leurs relations avec les autorités administratives, le Comité consultatif note que l'article 5 de la loi sur les langues dispose que les citoyens ont le droit de s'adresser aux organes publics « en ukrainien ou dans une autre langue de travail pour eux, en russe ou dans une langue

acceptable par les parties ». Le Comité consultatif considère que cette disposition contient des garanties étendues pour l'application de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention-cadre en ce qui concerne les russophones. En revanche, les garanties qui en découlent sont plus limitées pour les personnes qui parlent d'autres langues minoritaires. En ce qui concerne ces personnes, il apparaît en effet que le droit qu'elles ont de s'adresser dans leur langue aux autorités administratives implique que cette langue soit utilisée comme langue de travail par l'organe en question ou que le fonctionnaire concerné consente à l'utiliser. Par ailleurs, l'article 8 de la loi sur les minorités nationales et l'article 3 de la loi sur les langues prévoient que, d'une manière générale, une langue minoritaire peut être utilisée comme langue de travail des divers organes publics dans les localités où une minorité nationale est majoritaire. Il s'ensuit que le seuil légal pour l'exercice du droit d'utiliser une langue minoritaire autre que le russe dans les contacts avec les autorités administratives est trop élevé au regard de l'article 10 de la Convention-cadre et qu'il relève dans une trop large mesure de la décision des autorités ou des organes concernés.

52. Quant à la pratique, le Comité consultatif note avec satisfaction que l'utilisation de fait de certaines langues minoritaires telles que le russe, le hongrois et le roumain est admise dans les contacts avec les autorités administratives dans un certain nombre de municipalités où résident un nombre important de personnes appartenant aux minorités nationales concernées. Le seuil légal précité constitue toutefois un obstacle dans un certain nombre de régions, en particulier pour les personnes qui appartiennent à des minorités qui, comme les Tatars de Crimée, bien que résidant en grand nombre dans certaines régions, ne sont assez nombreuses pour former une majorité dans aucune municipalité.

53. Compte tenu des paragraphes qui précèdent, le Comité consultatif estime qu'il y a lieu, dans le cadre de la réforme législative en cours (qui est également liée à la ratification attendue de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires), de revoir la question de l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les autorités administratives en vue de renforcer l'application de l'article 10 de la Convention-cadre. Cette révision doit tirer parti de l'expérience acquise dans les domaines où la possibilité concrète de s'adresser dans une langue minoritaire aux autorités administratives existe déjà.

## **Article 11**

54. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'il existe des dispositions législatives, en particulier dans la loi sur les minorités nationales et dans la loi sur les langues, qui visent à protéger le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à utiliser leur patronyme et leur prénom dans une langue minoritaire, et le droit de les voir reconnus officiellement.

55. Le Comité consultatif a toutefois reçu des informations inquiétantes selon lesquelles, jusqu'à récemment, une version modifiée, en ukrainien, du nom a été imposée à des personnes appartenant à des minorités nationales. Ces informations sont particulièrement déconcertantes lorsque cette situation a entraîné l'inscription de la version ukrainienne du nom dans les registres et documents officiels tels que le passeport, sans l'accord préalable exprès de la personne concernée. Le Comité consultatif encourage le gouvernement à revoir la situation et à prendre les mesures requises pour corriger toute insuffisance éventuelle dans la procédure administrative.

56. Le Comité consultatif n'ignore pas les problèmes particuliers que posent les personnes précédemment déportées et qui découlent du fait que les noms originaux de ces personnes ont souvent été déformés suite à la déportation. Le Comité consultatif rappelle que, conformément à

l'article 11, les personnes dont les noms ont été modifiés de force doivent avoir le droit à ce que leur nom original soit rétabli. Tout en reconnaissant les problèmes linguistiques et administratifs associés à une telle procédure, le Comité consultatif espère que l'Ukraine fera un effort particulier pour enregistrer les noms des rapatriés sous une forme aussi proche que possible de l'original.

57. Le Comité consultatif note que l'article 38 de la loi sur les langues prévoit la possibilité d'utiliser des noms de lieu dans une langue minoritaire, si cette minorité est majoritaire dans la localité concernée. Le Comité consultatif reconnaît que cette disposition a permis certaines pratiques louables, notamment l'utilisation du hongrois pour les noms de lieu dans certaines villes de Transcarpatie, mais note que le seuil numérique prévu par cette disposition est tel qu'il constitue un obstacle pour certaines langues minoritaires dans les régions où résident traditionnellement un nombre important de personnes appartenant à une minorité nationale. Ce problème est particulièrement significatif pour les personnes précédemment déportées de Crimée, et notamment les Tatars de Crimée. Le Comité consultatif estime dès lors qu'il y a lieu de réviser le champ d'application de cette disposition dans le contexte de la réforme législative en cours.

## **Article 12**

58. Le Comité consultatif se félicite du fait que la législation ukrainienne, notamment l'article 3 de la loi sur l'enseignement secondaire général, cite le multiculturalisme et le respect réciproque entre groupes ethniques comme l'un des fondements du système éducatif et que le ministère de l'Éducation ait publié un manuel sur les droits de l'homme dont un chapitre est consacré aux droits des minorités. Il a toutefois été informé du fait que ces principes ne sont pas entièrement reflétés en pratique et que, notamment, le contenu des manuels d'histoire ne décrit pas toujours de manière appropriée le rôle joué et les contributions apportées par les minorités nationales. Compte tenu de l'importance de cette question, le Comité consultatif estime qu'elle doit faire l'objet d'un suivi constant de la part des autorités concernées, lesquelles devraient s'inspirer des principes énoncés dans la Recommandation n° (2001) 15 du Comité des Ministres relative à l'enseignement de l'histoire en Europe au XXI<sup>e</sup> siècle.

59. Le Comité consultatif relève que des difficultés ont été rencontrées afin d'assurer un accès adéquat aux manuels scolaires aux personnes appartenant à des minorités nationales. Cette situation s'est toutefois quelque peu améliorée récemment pour certains manuels scolaires, notamment en roumain et en hongrois. Il faut se féliciter du fait qu'un certain nombre de manuels scolaires dans des langues minoritaires soit mis à disposition gratuitement, ce qui n'est pas toujours le cas pour les autres manuels en Ukraine, en raison des contraintes financières existantes. Malgré ces améliorations, l'accès aux manuels scolaire demeure une question préoccupante, notamment pour les Tatars de Crimée, et le Comité consultatif considère qu'il est important de remédier aux insuffisances qui subsistent et de prévoir un financement suffisant à cet effet.

60. Le Comité consultatif croit savoir que les chiffres relatifs à la fréquentation scolaire des enfants rom demeurent faibles à tous les niveaux du système éducatif. Cette question mérite une attention accrue de la part des autorités, qui devraient concevoir de nouvelles initiatives dans ce domaine conformément aux principes énoncés dans la Recommandation n° (2000) 4 du Comité des Ministres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe.

61. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, le Comité consultatif note que des personnes appartenant à la minorité roumaine ont appelé à la création d'une université multiculturelle dans l'*oblast* de Tchernivtsy. Le Comité consultatif est d'avis que la faisabilité de cette initiative devrait être examinée en concertation avec les personnes concernées, de même que d'autres options pour promouvoir l'égalité des chances d'accès à l'enseignement à tous les niveaux pour les personnes appartenant à la minorité roumaine et à d'autres minorités nationales.

### **Article 13**

62. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de cet article ne donne lieu à aucune observation spécifique.

### **Article 14**

63. Le Comité consultatif prend note de la législation, notamment l'article 53, paragraphe 5, de la Constitution et les articles 25 à 29 de la loi sur les langues, qui garantit aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de recevoir un enseignement dans leur langue ou d'étudier leur langue. Ces garanties, dont il convient de se féliciter, sont toutefois formulées en termes généraux et la législation en question ne contient aucun seuil numérique (ou autre) précis qui permettrait l'introduction, dans une école, de l'enseignement dans une langue minoritaire ou l'apprentissage de cette langue. Le Comité consultatif a toutefois été informé que ces seuils ont été fixés par une circulaire du ministère de l'Éducation datée du 7 octobre 1996, qui prévoit la création de classes ou de groupes ayant une langue minoritaire comme langue d'enseignement si 8 à 10 parents (zones non rurales) ou 5 parents (zones rurales) le demandent. Le Comité consultatif considère que, dans la mesure où ce seuil implique que les autorités sont tenues d'organiser un tel enseignement, cette mesure constitue une interprétation louable de l'expression « demande suffisante » contenue dans l'article 14, paragraphe 2, de la Convention-cadre. Le Comité consultatif estime toutefois qu'il serait préférable, notamment sous l'angle de la sécurité juridique et de l'accessibilité, de préciser davantage, la portée des droits applicables dans la législation. Dans l'intervalle, il apparaît nécessaire d'informer plus régulièrement les personnes concernées de l'existence et du contenu du seuil en question, étant donné que beaucoup semblent l'ignorer.

64. En ce qui concerne la mise en œuvre concrète de l'article 14 de la Convention-cadre, le Comité consultatif note que, ces dernières années, la proportion des cours donnés en ukrainien a fortement augmenté à tous les niveaux d'enseignement, alors que celle des cours en russe, en particulier, a diminué. Le Comité consultatif convient qu'une réforme du système d'enseignement des langues s'imposait compte tenu, notamment, de la demande croissante de cours en ukrainien et du fait que le système des langues minoritaires, bien qu'il comporte un large réseau d'écoles où le russe est la langue d'enseignement, ne prenait pas suffisamment en compte les besoins existants pour les autres langues minoritaires, notamment le bulgare et le polonais.

65. Le Comité consultatif souligne que la réforme ne doit pas entraîner de limitation abusive des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, tels qu'ils sont protégés par l'article 14 de la Convention-cadre, et que le seuil précité doit être appliqué de manière égale pour toutes les langues des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment le russe et les langues des minorités numériquement plus faibles. Or, l'adoption par le cabinet des ministres de modifications aux « initiatives intégrées visant le développement et le

fonctionnement complets de la langue ukrainienne », identifiées comme un de ses objectifs pour aligner le réseau des établissements d'enseignement préscolaire et général « sur la composition nationale de la population dans les régions et sur les besoins des citoyens » telles que figurant dans la résolution n°1004 du 21 juin 2000 est de nature à compliquer la réalisation de cet objectif. Le Comité consultatif considère que les autorités ukrainiennes doivent conserver le critère de la « demande suffisante » comme critère principal de l'introduction de l'enseignement d'une langue minoritaire, et non la composition ethnique de la région en question.

66. Le Comité consultatif est convaincu qu'une garantie importante pour s'assurer que les réformes dans le domaine de l'enseignement soient conformes à la Convention-cadre est l'organisation de consultations étroites avec les personnes concernées, y compris celles qui appartiennent à des minorités nationales. Le Comité consultatif rappelle à cet égard que, ces dernières années, certains, y compris parmi les personnes appartenant aux minorités roumaine et hongroise, se sont déclarés préoccupés par le fait que certaines propositions de réforme essentielles ont été conçues sans consultations appropriées. Il se félicite donc de la volonté des autorités de veiller à ce que toute initiative future soit mise au point dans le cadre d'un processus ouvert.

67. Le Comité consultatif note que la mise en œuvre de l'article 14 de la Convention-cadre a posé des difficultés particulières en Crimée, où le russe était la langue dominante dans une grande majorité des écoles alors que seules des possibilités restreintes d'enseignement en langues minoritaires et en Ukrainien existaient. Suite au retour des personnes précédemment déportées, certains efforts louables ont été faits pour introduire la langue tatare de Crimée, en particulier, comme langue d'enseignement, mais d'autres demandes à cet égard auraient parfois été rejetées par les autorités locales pour des motifs économiques. Le Comité consultatif est conscient des contraintes économiques dans ce domaine mais encourage les autorités concernées à appliquer la disposition précitée concernant l'introduction de l'enseignement dans une langue minoritaire chaque fois que le seuil fixé est atteint.

68. Le Comité consultatif a appris que, dans certains cas, les autorités locales se sont opposées à l'introduction de l'enseignement dans des langues minoritaires, notamment le polonais, en invoquant l'absence d'enseignants qualifiés. Dans le même temps, les autorités centrales estiment toutefois que des mesures suffisantes ont été prises à cet égard. Le Comité consultatif considère que cette question mérite d'être réexaminée et, le cas échéant, qu'une attention accrue doit être accordée à la question de la formation des enseignants.

## **Article 15**

69. Le Comité consultatif note que la loi sur les minorités nationales contient des garanties générales en ce qui concerne le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux affaires publiques. Toutefois, ces dispositions ne sont pas toujours reprises de manière cohérente dans la législation sectorielle pertinente. Le Comité consultatif relève à cet égard que l'article 7, paragraphes 1 et 2, de la loi sur l'élection des représentants du peuple de 1997 prévoyait des règles précises visant à protéger les minorités nationales s'agissant du découpage des circonscriptions électorales. Le Comité consultatif note que ces dispositions étaient louables, même si elles n'ont pas toujours été effectivement appliquées en pratique. Il est dès lors regrettable qu'elles n'aient pas été conservées dans la nouvelle loi sur les élections, adoptée en 2001. Il s'agit d'un recul dans la protection normative des minorités nationales en Ukraine. Le Comité consultatif s'attend à ce qu'il soit tenu compte, dans la pratique

administrative, de l'idée contenue dans ces dispositions précédemment applicables et que leur réintroduction dans la législation sera envisagée par les autorités.

70. En ce qui concerne la pratique, le Comité consultatif note que le Parlement compte un certain nombre de députés appartenant à des minorités nationales et que, dans une certaine mesure, l'importance des questions qui ont trait aux minorités nationales se reflète dans la structure des commissions parlementaires. La situation est assez différente dans la République autonome de Crimée, où la représentation des minorités nationales au sein du pouvoir législatif est une question extrêmement controversée. Alors que, en 1994, les Tatars de Crimée disposaient de sièges qui leur étaient réservés à l'Assemblée, la législation actuelle ne prévoit plus ces garanties et il s'ensuit que leur présence a été considérablement réduite. Le Comité consultatif considère que la situation qui en résulte est regrettable. Il note dès lors avec satisfaction que la question de l'amélioration de la représentation des Tatars de Crimée est actuellement à l'examen. Le Comité consultatif considère que cette question est extrêmement importante et souhaite que ces efforts permettront d'assurer une participation effective, aux organes élus, des Tatars de Crimée et d'autres sections de la population de Crimée.

71. Le Comité consultatif note que la structure des organes de l'État qui s'occupent des minorités nationales en Ukraine n'a cessé de changer ces dernières années. Cette situation a eu une incidence négative sur l'efficacité et la cohérence du travail effectué par ces organes et sur la manière dont la contribution des personnes appartenant à des minorités nationales a été intégrée et utilisée. Le Comité consultatif s'attend à ce que les événements récents, notamment la création, en vertu du décret présidentiel du 13 septembre 2001, d'une commission d'État pour les nationalités et la migration débouchent sur une structure et des méthodes de travail plus stables, assorties d'une participation maximale des personnes appartenant à des minorités nationales et de leurs associations.

72. Le Comité consultatif estime que la création du Conseil des représentants des organisations publiques des minorités nationales par le Président de l'Ukraine a démontré la volonté de consulter les minorités nationales. Cela étant, cet organe se réunit rarement et ne constitue pas une enceinte de consultation et de dialogue fréquents et réguliers pour les questions qui ont trait aux minorités nationales. Le Comité consultatif est dès lors d'avis qu'il y a lieu de revoir les méthodes de travail de cet organe ou de créer un organe nouveau en vue de promouvoir cette consultation et ce dialogue. À cet égard, les autorités devraient s'appuyer sur l'expérience positive acquise dans le cadre du travail du Conseil des représentants des Tatars de Crimée. Il apparaît que cet organe, créé par décret présidentiel en mai 1999, est une enceinte efficace de discussion sur les questions qui concernent les Tatars de Crimée, bien que de nombreuses propositions qui y ont été faites n'aient pas encore été entièrement mises en œuvre.

73. Le Comité consultatif est préoccupé par les insuffisances qui demeurent s'agissant de la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique, en particulier en ce qui concerne l'accès au marché de l'emploi. Bien qu'il reconnaisse que le chômage est un problème qui touche l'ensemble de la société, il apparaît qu'il frappe de manière disproportionnée les personnes appartenant à des minorités nationales. La raison en est en partie qu'un grand nombre de ces personnes sont concentrées dans des régions qui connaissent des difficultés économiques particulièrement graves, notamment la Transcarpatie. Le Comité consultatif se félicite des initiatives déjà prises par le gouvernement pour lutter contre ce phénomène et estime que ces efforts doivent être poursuivis et étendus avec détermination (voir aussi les commentaires à ce sujet au titre de l'article 4). Dans ce contexte, le Comité consultatif

souligne que l'obtention de données fiables différenciées par âge, sexe et répartition géographique, est essentielle pour effectuer un suivi efficace dans ce domaine.

74. S'agissant de la Crimée, le Comité consultatif note que le taux de chômage parmi les Tatars est extraordinairement élevé. Il estime par ailleurs que l'un des principaux facteurs contribuant à une participation effective des personnes appartenant à des peuples anciennement déportés à la vie culturelle, sociale et économique est l'accès à la terre. Il est par conséquent essentiel que les autorités poursuivent leur examen de la situation en vue de rechercher une solution équitable garantissant pleinement les droits des personnes concernées.

75. Le Comité consultatif se félicite de la décision de la Cour constitutionnelle, adoptée en novembre 2001, demandant l'abolition du système de permis de résidence locaux, jugé inconstitutionnel. Ce système obligeait les individus à obtenir un permis de résidence afin d'exercer leurs droits dans divers domaines tels que l'emploi et l'éducation. Le Comité consultatif note que les personnes appartenant à une minorité nationale étaient souvent plus affectées par les problèmes inhérents à un tel système, lequel a ainsi entravé la mise en œuvre de l'article 15 et d'autres articles de la Convention-cadre en ce qui concerne en particulier les Rom, les Tatars de Crimée.

#### **Article 16**

76. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de cet article ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### **Article 17**

77. Le Comité consultatif constate que l'introduction de l'obligation de visa par un certain nombre d'Etats voisins de l'Ukraine crée des difficultés pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif soutient les efforts faits par l'Ukraine afin d'assurer, avec ses voisins, que l'obligation de visa n'entraîne pas des restrictions excessives au droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà de la frontière.

78. Le Comité consultatif s'inquiète des problèmes qui ont été signalés en ce qui concerne les documents de voyage des étudiants appartenant à la minorité roumaine qui souhaitent suivre des études universitaires en Roumanie. Il apparaît que les autorités ukrainiennes ont refusé l'accès à cette possibilité à un certain nombre d'entre eux en raison du quota fixé pour ces étudiants. Le Comité note dès lors avec satisfaction que les autorités ukrainiennes sont en train d'examiner ces questions et espère qu'une solution entièrement compatible avec l'article 17 sera trouvée.

#### **Article 18**

79. Le Comité consultatif se félicite du fait que l'Ukraine soit partie à un certain nombre de traités et d'accords culturels qui concernent la protection des personnes appartenant à des minorités nationales, et que des commissions bilatérales qui examinent leur mise en œuvre ont été mises en place avec l'Allemagne, la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie.

**Article 19**

80. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de cet article ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### IV. PRINCIPAUX CONSTATS ET COMMENTAIRES DU COMITE CONSULTATIF

81. Le Comité consultatif est d'avis que les principaux constats et commentaires ci-dessous pourraient contribuer à la poursuite du dialogue entre le gouvernement et les minorités nationales, dialogue auquel le Comité consultatif est prêt à contribuer.

##### Concernant l'article 3

82. Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à d'autres groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre article par article, et *considère* que l'Ukraine devrait examiner cette question en concertation avec les intéressés.

83. Le Comité consultatif *constate* que le questionnaire qui a servi de base au recensement de décembre 2001 comportait une question obligatoire sur « la nationalité ou l'origine ethnique » des personnes, ce qui n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre. Il *considère* que l'Ukraine devrait revoir cette pratique de sorte à rendre facultative la réponse à une telle question.

84. Le Comité consultatif *constate* que les forces de l'ordre recueillent des renseignements sur l'appartenance ethnique des personnes d'une façon qui n'est pas compatible avec la Convention-cadre et *considère* que l'Ukraine devrait réexaminer ces pratiques de façon à s'assurer qu'elles soient pleinement compatibles avec les pratiques énoncées à l'article 3 de la Convention-cadre

##### Concernant l'article 4

85. Le Comité consultatif *constate* qu'il n'existe pas de dispositions détaillées et complètes dans le droit civil et/ou administratif destinées à combattre la discrimination des domaines précis et *considère* que l'Ukraine devrait développer sa législation afin de protéger de façon complète les personnes contre toute discrimination de la part tant d'autorités publiques que d'entités privées.

86. Le Comité consultatif *constate* que les fonctionnaires ne disposent que d'informations très limitées concernant l'application pratique de la législation sur la non-discrimination et *considère* qu'il est nécessaire de renforcer le suivi de la situation dans ce domaine.

87. Le Comité consultatif *constate* qu'il est particulièrement difficile d'assurer une égalité pleine et effective en ce qui concerne les Tatars de Crimée et les Rom et *considère* que les autorités ukrainiennes devraient porter une attention accrue à ces questions.

##### Concernant l'article 5

88. Le Comité consultatif *constate* que la répartition des compétences en matière de soutien public aux minorités nationales a été récemment modifiée et *considère* que les autorités devraient veiller à ce que de tels changements n'entravent pas la mise en œuvre des importantes activités en cours et que les aides futures soient allouées de manière équilibrée.

89. Le Comité consultatif *constate* qu'il existe des initiatives visant à associer les minorités nationales aux processus décisionnels concernant l'affectation d'aides financières aux projets mis sur pied par des personnes appartenant à des minorités nationales et *considère* que de telles initiatives devraient être étendues et consolidées.

### **Concernant l'article 6**

90. Le Comité consultatif *constate* que l'Ukraine est caractérisée par un esprit de tolérance et par l'existence d'un dialogue entre les groupes ethniques mais note que les querelles liées aux questions de langue ont provoqué des tensions. Il *considère* que les attitudes, les déclarations et les mesures des autorités face aux questions de langue peuvent contribuer à promouvoir une approche modérée des problèmes en cause.

91. Le Comité consultatif *constate* que les attitudes de la société à l'égard des Rom demeurent négatives et *considère* qu'il serait utile d'élaborer de nouvelles initiatives en vue de promouvoir le dialogue interculturel entre les Rom et le reste de la population.

92. Le Comité consultatif *constate* l'existence d'informations faisant état de discrimination et de mauvais traitements, y compris de la part de membres des forces de l'ordre, à l'égard des Rom ainsi que des demandeurs d'asile et d'autres personnes arrivées assez récemment en Ukraine. Il *considère* que les autorités devraient enquêter sur ces incidents et instituer des poursuites avec davantage de détermination.

93. Le Comité consultatif *constate* qu'il y a eu quelques cas de vandalisme dirigés contre des sites religieux de minorités et qu'il existe en Crimée une certaine tension entre les religions. Il *considère* que les autorités devraient être très attentives à ces questions.

94. Le Comité consultatif *constate* que, malgré les améliorations signalées, certains médias continuent de présenter les informations d'une manière susceptible de renforcer les stéréotypes associés aux Rom, aux Juifs, et aux personnes appartenant à certaines autres minorités. Il *considère* qu'il convient de poursuivre l'action dans ce domaine en développant les activités de formation afin de traiter ce problème.

### **Concernant l'article 7**

95. Le Comité consultatif *constate* qu'un certain nombre de lois qui concernent les droits et les libertés garantis par l'article 7 de la Convention-cadre utilisent le terme « citoyens » pour désigner les titulaires des droits et des libertés en question. Il *considère* que cette formulation devrait être évitée dans l'ensemble des travaux législatifs en cours.

### **Concernant l'article 9**

96. Le Comité consultatif *constate* qu'il existe un certain nombre de journaux et autres publications dans les langues de minorités nationales, mais que les problèmes liés à la liberté des médias et aux droits et à la situation des journalistes en général peuvent aussi affecter l'environnement qui entoure les médias des personnes appartenant à des minorités nationales. Il *considère* que les autorités devraient veiller attentivement à protéger ces droits et libertés.

97. Le Comité consultatif *constate* que la loi sur la radiodiffusion restreint l'utilisation des langues des minorités nationales dans les services nationaux de radiodiffusion des secteurs

publics et privés d'une manière qui n'est pas compatible avec l'article 9 de la Convention-cadre et confère un large pouvoir d'appréciation à l'autorité chargée de la délivrance des autorisations. Il *considère* que l'Ukraine devrait revoir les dispositions relatives à l'usage des langues des minorités nationales dans la loi en question, afin de les clarifier et de veiller à ce qu'elles soient pleinement compatibles avec les principes énoncés à l'article 9 de la Convention-cadre.

98. Le Comité consultatif *constate* qu'en pratique un certain nombre de radio-diffuseurs utilisent des langues minoritaires au niveau régional, mais qu'il n'existe qu'un nombre limité d'émissions dans la langue des Tatars de Crimée. Il *considère* que les autorités devraient intensifier leurs efforts visant à faciliter l'accès des minorités aux médias, en particulier en Crimée.

### **Concernant l'article 10**

99. Le Comité consultatif *constate* qu'il existe des initiatives tendant à l'adoption de nouvelles normes relatives à l'emploi des langues et *considère* que l'Ukraine devrait veiller à ce que ces initiatives soient mises en œuvre de façon à garantir la pleine et entière protection des droits énoncés aux articles 10 et 11 et dans d'autres dispositions pertinentes de la Convention-cadre.

100. Le Comité consultatif *constate* que la loi sur les langues contient des garanties étendues en ce qui concerne l'utilisation de la langue russe dans les relations avec les autorités administratives, ce qui suppose des garanties plus limitées pour les personnes qui parlent d'autres langues des minorités nationales. Il *considère* qu'il y a lieu, dans le cadre de la réforme législative en cours, de revoir cette question en vue de renforcer l'application de l'article 10 de la Convention-cadre.

### **Concernant l'article 11**

101. Le Comité consultatif *constate* que, malgré les dispositions législatives existant à ce sujet, certains cas d'imposition d'une version ukrainienne du nom à des personnes appartenant à des minorités nationales ont été signalés. Il *considère* que le gouvernement devrait revoir la situation et prendre les mesures requises pour corriger toute insuffisance dans la pratique administrative.

102. Le Comité consultatif *constate* que le seuil numérique fixé pour l'utilisation de noms de lieu dans une langue minoritaire est tel qu'il constitue un obstacle pour certaines langues minoritaires dans des régions où résident traditionnellement un nombre important de personnes appartenant à une minorité nationale. Il *considère* dès lors qu'il y a lieu de revoir le champ d'application de cette disposition dans le contexte de la réforme législative en cours.

### **Concernant l'article 12**

103. Le Comité consultatif *constate* que les principes du multiculturalisme et du respect réciproque entre groupes ethniques ne seraient pas entièrement reflétés en pratique dans le système éducatif et *considère* que cette question devrait faire l'objet d'un suivi constant de la part des autorités compétentes.

104. Le Comité consultatif *constate* que, malgré de récentes améliorations, l'accès aux manuels scolaires demeure une question préoccupante pour certaines minorités nationales et *considère* que l'Ukraine devrait remédier aux insuffisances qui subsistent en la matière.

105. Le Comité consultatif *constate* que les chiffres relatifs à la fréquentation scolaire des enfants rom demeurent faibles à tous les niveaux du système éducatif et *considère* que l'Ukraine devrait concevoir de nouvelles initiatives dans ce domaine.

106. Le Comité consultatif *constate* que des personnes appartenant à la minorité roumaine ont appelé à la création d'une université multiculturelle dans l'*oblast* de Tchernivtsy et *considère* que cette initiative devrait être examinée en concertation avec les personnes concernées.

#### **Concernant l'article 14**

107. Le Comité consultatif *constate* que la législation ne contient aucun seuil numérique (ou autre) précis qui permettrait l'introduction, dans une école, de l'enseignement dans une langue minoritaire ou l'apprentissage de cette langue, bien que de tels critères aient été fixés par le ministère compétent. Le Comité consultatif *considère* qu'il serait souhaitable de préciser également dans les instruments législatifs la portée des droits applicables.

108. Le Comité consultatif *constate* que l'Ukraine a introduit des réformes dans son système d'enseignement des langues minoritaires. Il *considère* que les autorités ukrainiennes devraient poursuivre ces réformes en concertation avec les minorités intéressées et conserver le critère de la « demande suffisante » comme critère principal pour l'introduction de l'enseignement d'une langue minoritaire, de préférence à la composition ethnique de la région en question.

#### **Concernant l'article 15**

109. Le Comité consultatif *constate* que les règles spécifiques qui visaient à protéger les minorités nationales dans le contexte du découpage des circonscriptions électorales n'ont pas été maintenues dans la nouvelle loi sur les élections adoptée en 2001. Il *considère* qu'il faudrait tenir compte, dans la pratique administrative, de l'idée contenue dans ces dispositions précédemment applicables et qu'il faudrait envisager de réintroduire dans la législation des dispositions dans ce sens.

110. Le Comité consultatif *constate* que, suite à l'abolition des sièges réservés à l'Assemblée de la République autonome de Crimée, la présence des Tatars de Crimée au sein de cet organe a été considérablement réduite. Il *considère* que l'Ukraine devrait poursuivre ses efforts en vue d'améliorer cette situation.

111. Le Comité consultatif *constate* que la structure des organes de l'État qui s'occupent des minorités nationales en Ukraine ne cesse de changer et *considère* que l'Ukraine devrait établir une structure et des méthodes de travail plus stables, assorties d'une participation maximale des personnes appartenant à des minorités nationales.

112. Le Comité consultatif *constate* que des lacunes demeurent en ce qui concerne la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique et *considère* que les initiatives déjà prises par le gouvernement pour y remédier devraient être poursuivies avec détermination et devraient être étendues.

**Concernant l'article 17**

113. Le Comité consultatif *constate* que l'introduction de l'obligation de visa par un certain nombre d'Etats voisins de l'Ukraine crée des difficultés pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* que l'Ukraine devrait poursuivre ses efforts afin d'assurer, avec ses voisins, que l'obligation de visa n'entraîne pas des restrictions excessives au droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà de la frontière.

114. Le Comité consultatif *constate* que des problèmes ont été signalés en ce qui concerne les documents de voyage des étudiants appartenant à la minorité roumaine qui souhaitent suivre des études universitaires en Roumanie. Il *considère* que les autorités ukrainiennes devraient continuer à examiner cette question en vue de trouver une solution pleinement compatible avec l'article 17 de la Convention-cadre.

## V. REMARQUES CONCLUSIVES

115. Le Comité consultatif estime que les remarques conclusives ci-dessous reflètent l'essentiel du présent avis et que, de ce fait, elles pourraient servir de base pour les conclusions et recommandations correspondantes qui seront adoptées par le Comité des Ministres.

116. Concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité consultatif considère que l'Ukraine a déployé des efforts louables en matière d'élaboration de textes législatifs à caractère général visant à protéger les minorités nationales. L'Ukraine a également montré sa détermination à faire appliquer cette législation, en dépit des difficultés qui subsistent.

117. Le cadre législatif actuel présente toutefois un certain nombre d'insuffisances concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre, notamment dans le domaine des médias électroniques. Certains reculs ont été également observés dans la protection normative, par ailleurs louable, accordée aux minorités nationales, en particulier dans la législation électorale.

118. S'agissant de la pratique, le Comité consultatif note que, malgré un esprit général de tolérance et l'existence d'un dialogue interethnique, les querelles liées aux questions linguistiques ont provoqué des tensions en Ukraine. Pour apaiser ces tensions, il importe que les projets législatifs et les initiatives concrètes en cours de réalisation dans ce domaine soient menés dans le strict respect de la Convention-cadre.

119. Eu égard aux informations faisant état de discriminations de fait à l'égard de personnes appartenant à certaines minorités nationales comme les Rom, le Comité consultatif considère qu'il est important que l'Ukraine améliore la façon dont ces cas sont suivis et traités par les forces de l'ordre et les autres autorités concernées.

120. Le Comité consultatif estime que la mise en œuvre de la Convention-cadre n'est pas totalement probante en ce qui concerne les Tatars de Crimée et d'autres peuples anciennement déportés, notamment pour ce qui est de leur participation à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, bien que l'intensification des efforts déployés par le gouvernement central se soit traduite par certaines améliorations.

121. Le Comité consultatif est d'avis que l'application de la Convention-cadre dans le domaine de l'enseignement mérite une attention particulière de la part des autorités, qui devront veiller à ce que les réformes en cours n'entraînent pas de limitation abusive du droit des personnes appartenant à des minorités nationales à recevoir un enseignement dans leur langue et/ou à apprendre cette langue.

\* \* \*