

Strasbourg, le 30 mars 2011

Public
ACFC/OP/II(2008)004

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

Deuxième Avis sur l'Ukraine, adopté le 30 mai 2008

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du premier Avis du Comité consultatif en mars 2002, les autorités ukrainiennes ont pris un certain nombre de mesures visant à faire aboutir des réformes législatives concernant la protection des minorités, mais avec des résultats limités à ce jour. L'Ukraine continue à soutenir avec des fonds publics les initiatives culturelles de minorités nationales dans plusieurs domaines. Des efforts ont aussi été faits pour promouvoir le dialogue interculturel et renforcer le climat général de tolérance. Enfin, les autorités ont pris quelques mesures louables, telles que l'octroi de la citoyenneté ukrainienne, pour répondre aux besoins des peuples anciennement déportés.

Divers problèmes entravent toujours la mise en œuvre de certaines dispositions de la Convention-cadre. Les quotas linguistiques imposés aux radios et chaînes de télévision pour promouvoir l'usage de la langue d'Etat ont eu une incidence négative sur les émissions diffusées dans les langues des minorités. Les seuils fixés, de même que l'éventuelle application de ces quotas aux radiotélédiffuseurs privés, soulèvent des questions de compatibilité avec la Convention-cadre. Dans le domaine cinématographique, les restrictions linguistiques qui ont été récemment imposées sont susceptibles d'avoir un effet disproportionné sur la production et la diffusion de films dans les langues minoritaires.

Le Comité consultatif note avec préoccupation que les examens de fin d'études secondaires et les examens d'entrée dans des établissements d'enseignement supérieur ne pourront être passés qu'en ukrainien. Cette réforme sera aussi applicable aux élèves scolarisés dans un établissement où l'enseignement est dispensé dans la langue d'une minorité. Des problèmes persistent, notamment l'insuffisance d'enseignants qualifiés et le manque de manuels scolaires dans des langues minoritaires. Une attention accrue devrait aussi être accordée à la situation des personnes appartenant à la minorité rom, afin de leur garantir un accès égal à une éducation de qualité.

Les diverses réformes visant à promouvoir l'usage de la langue d'Etat, bien que justifiées, pourraient entraîner une limitation injustifiée des droits et possibilités des personnes appartenant aux minorités nationales. Il est par conséquent essentiel que leurs effets soient dûment pris en considération.

L'Ukraine n'a toujours pas élaboré de législation complète contre la discrimination et manque toujours de statistiques fiables dans ce domaine. Elle persiste à se montrer réticente à adopter des mesures spéciales visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités défavorisées.

Les crimes à caractère raciste ont augmenté dans des proportions alarmantes au cours de ces dernières années. Les autorités devraient faire davantage d'efforts pour enquêter sur ces faits et poursuivre les auteurs présumés. Les tensions interethniques ont aussi augmenté en Crimée.

Le nouveau système électoral mis en place en 2004 a considérablement réduit les possibilités de représentation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les assemblées élues. Bien que le Conseil des associations de minorités nationales en Ukraine jouisse maintenant d'une plus grande indépendance, le processus global de consultation des minorités sur les questions les intéressant pourrait encore être amélioré. Davantage d'efforts devraient être faits pour mettre en place des mécanismes de consultation efficaces des organisations de Roms.

Les problèmes liés aux revendications foncières des Tatars de Crimée persistent. Les indemnités reçues sont souvent insuffisantes. En outre, aucune disposition légale relative à la restitution des biens et des terres n'a encore été adoptée à ce jour.

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS	5
Processus de suivi.....	5
Cadre institutionnel et législatif	5
Egalité et protection contre la discrimination	6
Relations interethniques.....	7
Soutien aux cultures des minorités	7
Médias.....	8
Minorités nationales et éducation.....	8
Participation à la vie publique.....	9
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	10
Article 1 de la Convention-cadre	10
Article 3 de la Convention-cadre	10
Article 4 de la Convention-cadre	17
Article 5 de la Convention-cadre	21
Article 6 de la Convention-cadre	22
Article 9 de la Convention-cadre	27
Article 10 de la Convention-cadre.....	31
Article 11 de la Convention-cadre.....	34
Article 12 de la Convention-cadre.....	36
Article 14 de la Convention-cadre.....	39
Article 15 de la Convention-cadre.....	41
Article 18 de la Convention-cadre.....	48
III. REMARQUES CONCLUSIVES.....	49
Évolutions positives.....	49
Sujets de préoccupation	49
Recommandations	51

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

DEUXIÈME AVIS SUR L'UKRAINE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis le 30 mai 2008 conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le deuxième Rapport étatique (ci-après le « Rapport étatique») reçu le 8 juin 2006, sur des informations écrites émanant d'autres sources et sur des informations obtenues par le Comité consultatif auprès du gouvernement et d'organisations non gouvernementales au cours de ses visites à Kyiv et à Simferopol, du 6 au 10 avril 2008.
2. Le chapitre I ci-après contient les principaux constats du Comité consultatif portant sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Ukraine. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant au chapitre II, lequel porte sur les dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux chapitres font fréquemment référence aux suites données aux constats du premier cycle de suivi de la Convention-cadre, figurant dans le premier Avis du Comité consultatif sur l'Ukraine, adopté le 1er mars 2002, et dans la résolution du Comité des Ministres adoptée le 5 février 2003.
4. Les remarques conclusives, présentées au chapitre III, pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à l'Ukraine.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre le dialogue engagé avec les autorités ukrainiennes, ainsi qu'avec les représentants des minorités nationales et les autres acteurs de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Afin de promouvoir l'ouverture et la transparence de ce processus, le Comité consultatif encourage vivement les autorités à rendre public le présent Avis dès sa réception.

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Processus de suivi

6. L'Ukraine a adopté une attitude constructive à l'égard de la procédure de suivi de la Convention-cadre. En septembre 2003, les autorités ont ainsi organisé un séminaire de suivi à Kyiv, auquel ont participé des représentants des minorités nationales et du Comité consultatif, afin d'examiner comment mettre en pratique les constats établis au cours du premier cycle de suivi. Le premier Avis du comité consultatif et la résolution du Comité des Ministres ont été traduits en ukrainien.

7. Le Comité consultatif regrette, cependant, que le Rapport étatique ait été soumis avec deux ans de retard. De plus, la consultation de la société civile et des ONG sur le second Rapport étatique de l'Ukraine, y compris celles membres du Conseil des associations de minorités nationales en Ukraine, a semble-t-il été très limitée. De ce fait, l'existence et le contenu de ce deuxième rapport de l'Ukraine ne sont connus que de quelques-uns, y compris au sein des cercles gouvernementaux. Les autorités se sont engagées à lancer une consultation élargie sur le projet de loi concernant le concept national pour une politique ethnique, actuellement en cours d'examen par le Cabinet des ministres. Le Comité consultatif espère que les nouvelles étapes préparatoires de ce projet ouvriront la voie à une réelle participation des organisations de minorités nationales, sur laquelle les autorités pourraient s'appuyer lors des prochains cycles de suivi de la Convention-cadre.

8. Les informations fournies dans le deuxième Rapport soumis par l'Ukraine concernent principalement le cadre législatif. Le questionnaire spécifique annexé au schéma pour le deuxième rapports étatiques n'a pas fait l'objet de réponses systématiques. Le travail du Comité consultatif aurait été facilité s'il avait pu disposer d'informations plus détaillées et à jour concernant les divers articles de la Convention-cadre, ainsi que de réponses précises à son questionnaire. Il y a, en outre, eu plusieurs changements dans l'attribution des responsabilités sur les questions de minorités au sein des structures gouvernementales. Cela a parfois compliqué les efforts déployés par les minorités nationales pour participer au processus de suivi et au dialogue que cela comporte.

Cadre institutionnel et législatif

9. Il n'y a pas eu de développements majeurs dans la législation concernant les minorités nationales depuis l'adoption du premier Avis, hormis l'adoption de dispositions restreignant l'usage des langues minoritaires dans le domaine de l'éducation, ainsi que dans les émissions de radio et télévision. La nécessité de mettre la législation nationale en conformité avec les normes internationales pertinentes, et notamment avec la Convention-cadre, est largement reconnue depuis longtemps en Ukraine. Les autorités se sont engagées, à plusieurs reprises, à mettre en œuvre les réformes nécessaires, en particulier dans le cadre de leur Plan d'action visant à mettre en œuvre les obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe. Le cadre législatif actuel en matière de protection des personnes appartenant à des minorités nationales est, incontestablement, dépassé. Il manque de cohérence et présente un certain nombre d'insuffisances. Plusieurs lois essentielles, comme la loi sur les minorités nationales de 1992 ou la loi sur les langues de 1989, ne sont plus adaptées à la réalité de l'Ukraine d'aujourd'hui. Les relations entre ces textes manquent en outre de clarté.

10. Les travaux de préparation du projet de loi concernant le concept de politique ethnique ont récemment repris. Ce projet doit bientôt être soumis au parlement (*Verkhovna Rada*) pour examen. Le Comité consultatif se félicite de ce qu'il contient plusieurs principes fondamentaux qui pourraient aider les minorités nationales à préserver et développer leur identité, encourager le dialogue interethnique et promouvoir le respect mutuel entre toutes les composantes de la population de l'Ukraine. Il est essentiel qu'à la suite de son adoption prochaine, des modifications soient rapidement apportées à la loi de 1992 sur les minorités nationales, sans affaiblir le niveau existant de protection et dans le plein respect des normes internationales pertinentes.

11. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que les mesures prises en vue de promouvoir et encourager une utilisation plus importante de la langue ukrainienne dans tous les domaines de la vie publique ne semblent pas avoir été suffisamment coordonnées avec la préparation du projet de loi relatif au concept national pour une politique ethnique. Par exemple, des réformes isolées ont récemment été mises en place dans le domaine de l'éducation et des médias, sans concilier le but légitime de promouvoir l'emploi de la langue d'Etat dans plusieurs sphères de la vie et la nécessité de garantir l'usage des langues minoritaires en privé et en public. Le Comité consultatif estime que le fait de procéder à des réformes sectorielles, sans les inscrire dans le cadre d'une vision globale validée, risque de susciter la confusion et de se traduire par un manque d'appropriation des réformes par les acteurs concernés.

12. Certains représentants de la minorité russe ont exprimé des préoccupations concernant les restrictions injustifiées actuellement imposées à l'utilisation de la langue russe. Il est important que les politiques visant à promouvoir l'usage de la langue d'Etat ne restreignent pas de manière disproportionnée l'emploi des langues minoritaires, y compris le russe.

Egalité et protection contre la discrimination

13. La manière dont le principe d'égalité est interprété en Ukraine continue de poser des problèmes. Il est regrettable que l'article 24 de la Constitution, qui prévoit l'interdiction de tout privilège fondé sur l'origine ethnique, soit encore utilisé par plusieurs autorités comme le principal argument contre l'introduction de mesures spéciales en faveur de personnes appartenant à des minorités nationales. De telles mesures ne doivent pas être considérées comme un acte de discrimination, mais plutôt comme un moyen de promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités les plus défavorisées, comme les Tatars de Crimée et les Roms.

14. Il reste à adopter une législation civile et administrative, détaillée et complète, ayant trait à la discrimination. On relève un manque de clarté dans les lois existantes concernant certains termes relatifs à la discrimination, comme l'absence d'une définition civile ou administrative des termes de discrimination directe ou indirecte. Il ne semble pas y avoir de collecte de données statistiques sur le nombre et la nature des cas de discrimination enregistrés par les tribunaux et autres mécanismes de traitement des plaintes. Ces informations devraient être recueillies sur une base régulière, afin de faciliter l'évaluation de l'efficacité des mécanismes législatifs et institutionnels qui sont en place, en particulier eu égard à la protection des minorités et des groupes défavorisés.

15. D'après les informations reçues, il est toujours particulièrement difficile d'assurer l'égalité pleine et effective des Tatars de Crimée et des Roms, qui sont confrontées à des problèmes économiques et sociaux. Par exemple, les difficultés que rencontrent certains Roms pour obtenir des documents officiels, tels que des certificats de naissance et autres pièces d'identité, constituent un obstacle pour accéder aux services sociaux et de santé, ainsi qu'au

marché du travail. Face à cette situation, les autorités ukrainiennes devraient prendre des mesures plus résolues afin de mesurer, suivre et lutter contre la discrimination dont sont victimes les personnes appartenant aux minorités défavorisées dans des domaines tels que l'emploi, l'accès au logement et aux services sociaux et de santé. Etant donné les besoins des Roms, ces mesures devraient être élaborées de préférence dans le cadre d'une stratégie globale en faveur des Roms à l'échelon national, qui pourrait tirer parti de l'expérience des plans d'action déjà mis en œuvre au niveau régional.

Relations interethniques

16. Le Comité consultatif se félicite des efforts déployés par les autorités ukrainiennes pour promouvoir de bonnes relations interethniques. Il est positif que l'actuel projet de loi concernant le concept national pour une politique ethnique prévoit plusieurs mesures favorables au renforcement du dialogue interculturel et interethnique. Malgré le climat général de tolérance en Ukraine, les discussions autour de l'élaboration d'une politique linguistique nationale ont récemment entraîné une montée des tensions interethniques. Par conséquent, il est particulièrement important de veiller à aborder les questions linguistiques de manière équilibrée, de façon à surmonter les antagonismes existants plutôt que de les renforcer.

17. Les informations faisant état d'une augmentation, depuis 2004, des tensions ethniques entre les Tatars de Crimée et les Russes vivant en Crimée, constituent un motif de vive préoccupation. Les conflits fonciers sont souvent à l'origine des problèmes. Les autorités devraient accorder une attention accrue à ce phénomène. Il conviendrait de renforcer les mesures visant à combattre les préjugés et sensibiliser l'ensemble de la population à l'importance de la tolérance et du respect de la diversité.

18. Une augmentation alarmante des agressions racistes, mais aussi des manifestations d'antisémitisme et d'islamophobie, a été signalée en Ukraine au cours de ces dernières années. Ces actes visent des demandeurs d'asile, des réfugiés, des immigrés ou des étudiants étrangers appartenant à des minorités visibles, ainsi que des personnes appartenant à certaines minorités nationales, comme les Tatars de Crimée. Quelques initiatives louables ont été prises pour combattre ces agissements dans le cadre du Plan d'action pour contrer le racisme adopté par le ministère de l'Intérieur en 2007. Le Comité consultatif regrette cependant que certaines autorités répugnent à admettre l'ampleur des violences à caractère racial en Ukraine. Au vu de ce qui précède, il apparaît essentiel de clarifier et renforcer les dispositions législatives concernant les crimes racistes. Il convient aussi de faire preuve de davantage de détermination dans la conduite des enquêtes et des poursuites dans les affaires motivées par la haine raciale, ethnique ou religieuse, et d'intensifier les activités de sensibilisation existantes parmi les responsables de l'application des lois, procureurs et les juges.

Soutien aux cultures des minorités

19. L'Ukraine a continué à soutenir, avec des fonds publics, les initiatives culturelles de minorités nationales dans plusieurs domaines. Les autorités ont entrepris la refonte des modalités d'attribution des aides financières en vue d'améliorer l'ouverture, la transparence et la participation. Elles devraient poursuivre leurs efforts en ce sens. Les représentants du Conseil des responsables d'associations de minorités nationales en Ukraine considèrent en effet que leurs vues ne sont pas suffisamment prises en compte dans ce processus. Aucune avancée n'a été constatée concernant le développement de la notion d'autonomie culturelle pour les minorités nationales.

20. Les représentants de certaines minorités nationales déplorent que les autorités ne leur fournissent pas l'assistance qui leur permettrait d'assurer la conservation et la restauration de certains de leurs monuments culturels et vieux cimetières, qui se détériorent considérablement avec le temps et sont parfois la cible d'actes de vandalisme. Les autorités devraient intervenir avec plus de détermination face à ce problème.

Médias

21. Les quotas linguistiques imposés pour promouvoir l'usage de la langue d'Etat dans les émissions radio et télévisées continuent de poser des problèmes. Même si le fait que les quotas spécifiques en matière de langue ne soient plus laissés à la seule discrétion du Conseil national de la télévision et de la radio constitue une évolution positive, le pourcentage choisi et la possibilité de l'appliquer aux opérateurs privés soulèvent des questions de compatibilité avec la Convention-cadre. Des représentants de plusieurs minorités nationales ont ainsi indiqué qu'en raison des quotas imposés, il était extrêmement difficile d'obtenir une autorisation pour des activités de radiodiffusion dans une langue minoritaire, y compris à l'échelon régional. Le Conseil consultatif estime que l'usage de la langue d'Etat devrait plutôt être encouragé principalement par le biais de mécanismes d'incitation, qui devraient relever d'une démarche volontaire. Imposer des exigences rigides en matière de traduction ou de doublage crée des difficultés injustifiées pour les personnes appartenant aux minorités nationales.

22. Dans le domaine du cinéma, il y a des motifs de préoccupation tenant à ce que l'obligation de doublage, de post-synchronisation ou de sous-titrage en ukrainien de tous les films étrangers puisse s'avérer disproportionnée pour les films produits en russe ou dans d'autres langues minoritaires. Il faut en effet garder à l'esprit que la notion de « distribution de films » englobe non seulement l'exploitation des films dans des salles spécialisées, comme les cinémas, mais aussi leur diffusion sur les chaînes de télévision.

Minorités nationales et éducation

23. La proportion des cours donnés en ukrainien n'a pas cessé d'augmenter à tous les niveaux d'enseignement, alors que celle des cours en russe, en particulier, a diminué. En l'absence de débat approfondi avec les représentants des minorités nationales, le ministère de l'Education a décidé, en décembre 2007, que tous les examens de fin d'études secondaires et les examens d'entrée dans des établissements d'enseignement supérieur ne pourraient être passés qu'en ukrainien, y compris pour les élèves achevant leur scolarité dans des établissements d'enseignement des langues minoritaires. Tout en convenant de la nécessité d'une réforme du système d'enseignement des langues, le Comité consultatif souligne que la réforme ne doit pas entraîner de limitation injustifiée des droits des personnes appartenant à des minorités nationales conformément à l'article 14 de la Convention-cadre. Etant donné le manque de coordination qui a caractérisé certaines réformes sectorielles dans ce domaine, il est essentiel que les autorités lancent une réflexion élargie sur le rôle et la place de l'enseignement en langue minoritaire dans l'ensemble du système éducatif, à la lumière des réformes en cours destinées à renforcer la langue d'Etat.

24. Selon les informations fournies par les représentants des minorités nationales, il existe parfois un manque de soutien des autorités locales à l'enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues. Des classes en ukrainien seraient ainsi ouvertes dans certains établissements où la langue d'enseignement est une langue minoritaire. Quelques collectivités locales continuent aussi de s'opposer à l'introduction de l'enseignement bilingue dans certaines régions. Par conséquent, il apparaît nécessaire de fournir des garanties

législatives plus claires quant aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales à recevoir un enseignement dans leur langue lorsque certaines conditions sont réunies, en particulier lorsqu'il y a une demande suffisante comme cela est exigé par l'article 14, paragraphe 2 de la Convention-cadre. Le manque d'enseignants qualifiés pour assurer les cours dans les langues minoritaires reste un problème. Cet argument est parfois utilisé par certaines autorités locales pour décourager l'ouverture ou le maintien d'écoles où l'enseignement est dispensé dans des langues minoritaires. Le manque de manuels scolaires de qualité demeure une question vivement préoccupante pour plusieurs minorités nationales, notamment les Roumains, les Moldaves et les Tatars de Crimée.

25. De nouvelles initiatives devraient être prises pour encourager la scolarisation des enfants roms d'âge préscolaire et aborder avec plus de détermination la question de l'existence d'écoles ou de classes où le niveau est beaucoup plus faible, fréquentées exclusivement par des enfants roms.

Participation à la vie publique

26. Les modifications apportées à la loi électorale en 2004 ont eu une incidence négative sur la représentation des minorités nationales au parlement et dans d'autres assemblées élues au niveau régional. Depuis l'instauration de la proportionnelle pure dans une circonscription unique étendue à l'ensemble du pays, en remplacement du système électoral mixte qui était en place jusqu'alors, les minorités nationales auraient beaucoup de difficultés à faire élire des députés.

27. Il est positif que le Conseil des représentants des associations de minorités nationales en Ukraine, instance consultative auprès du Comité d'Etat des nationalités et des religions, ait récemment repris ses activités et bénéficie désormais d'une plus grande indépendance. Les relations entre le Conseil et le Comité d'Etat pourraient, cependant, être encore améliorées. Des efforts devraient être faits pour garantir une consultation plus efficace de toutes les minorités nationales sur des questions relevant de la protection des minorités. Il faudrait assurer une participation plus large des organisations roms dans les travaux du Conseil, ainsi que dans le cadre des consultations *ad hoc* conduites par les autorités.

28. Les autorités ont pris plusieurs mesures louables pour répondre aux besoins des peuples anciennement déportés¹ liés à leur retour. Cependant, le problème de l'accès à la terre pour les Tatars de Crimée reste largement non résolu en Crimée. Les indemnités reçues seraient souvent insuffisantes et les terres attribuées sont d'une qualité inférieure. Le Comité consultatif s'inquiète de ce qu'aucune disposition légale concernant la restitution des biens n'ait encore été adoptée. Un projet de loi sur le rétablissement des droits des personnes déportées a été préparé. Il est à espérer que ce texte constituera un cadre juridique favorisant le processus de restitution des terres. Il est essentiel qu'une telle loi soit élaborée en consultation avec les intéressés, en tenant compte des normes internationales pertinentes.

¹ Cette expression n'est pas juridiquement définie en Ukraine mais elle englobe les peuples qui ont jadis été expulsés d'Ukraine pour leur « coopération présumée avec l'ennemi ». Le projet de loi de 2008 sur le rétablissement des droits des personnes déportées en raison de leur appartenance nationale ne contient pas de liste des peuples potentiellement concernés et s'adresse aux « personnes déportées ».

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1 de la Convention-cadre

Protection des droits et des libertés des personnes appartenant aux minorités nationales Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Situation actuelle

29. L'Ukraine a ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en septembre 2005 et ce traité est entré en vigueur dans ce pays le 1^{er} janvier 2006. Dans sa Déclaration contenue dans l'instrument de ratification, l'Ukraine a annoncé que les dispositions de la Charte s'appliqueront aux langues des minorités ethniques suivantes : biélorusse, bulgare, gagaouze, grecque, juive, tatare de Crimée, moldave, allemande, polonaise, russe, roumaine, slovaque et hongroise.

30. Comme l'ont reconnu plusieurs représentants des autorités lors de la visite du Comité consultatif en Ukraine, les langues des minorités nationales numériquement plus faibles n'ont, malheureusement, pas été prises en compte par la Déclaration susmentionnée, alors même qu'elles sont menacées d'extinction et nécessitent donc de fortes mesures de protection. Aussi le Comité consultatif a-t-il été satisfait d'apprendre que le gouvernement prépare actuellement un amendement à la loi sur la ratification de la Charte, afin d'englober aussi l'arménien, le romani, le krimchak et le karaim.

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

Constats du premier cycle

31. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que l'Ukraine n'avait pas établi de liste des minorités nationales et que les autorités semblaient considérer que les 130 « nationalités » vivant dans le pays étaient couvertes par la Convention-cadre. Il a également noté que les autorités employaient le terme « groupes ethnographiques (sous-ethniques) du peuple d'Ukraine » pour désigner, entre autres, les Boïks, les Hutsuls et les Ruthènes (Rusyns), sans toutefois indiquer si ces groupes étaient protégés par la Convention-cadre.

32. D'autre part, le Comité consultatif a souligné que certaines législations ayant trait aux minorités nationales, notamment la loi de 1992 sur les minorités nationales, s'appliquaient uniquement aux citoyens d'Ukraine, situation risquant d'avoir des effets négatifs pour certains groupes (tels que les peuples anciennement déportés).

Situation actuelle

a) Évolutions positives

33. Les autorités ont bien précisé qu'elles considèrent que les personnes appartenant aux 130 « nationalités » identifiées lors du recensement sont protégées par la Convention-cadre. Par principe, le Comité consultatif se réjouit de cette approche inclusive, sous réserve que les groupes concernés jouissent d'une protection effective en tant que minorités nationales.

34. Le Comité consultatif se félicite que la très grande majorité des personnes appartenant aux minorités nationales, et notamment aux peuples anciennement déportés, soient désormais des citoyens ukrainiens et, par conséquent, que ces personnes bénéficient de tous les droits garantis dans la législation pertinente.

35. Le Rapport étatique indique que les autorités ont approuvé un programme d'action, valable jusqu'en 2009, destiné à promouvoir la préservation et la renaissance du patrimoine culturel et des traditions nationales des Boiks, des Hutsuls et des Lemks, considérés par les autorités comme des « groupes ethnographiques ».

b) Questions non résolues

36. Le Comité consultatif note que l'apparition de plus de 130 « nationalités », à l'occasion du recensement de la population et de précédentes classifications, risque d'entretenir une certaine confusion quant à l'acception exacte du terme « nationalité » comme se référant soit à l'origine ethnique, à l'appartenance à une entité géographique nationale ou la citoyenneté. Compte tenu de l'approche inclusive adoptée par les autorités ukrainiennes, selon laquelle tous ces groupes sont protégés par la Convention-cadre, le Comité consultatif attire l'attention sur le fait important que si les groupes concernés sont classés comme minorités nationales, ce n'est pas par hasard mais pour bénéficier d'un réel soutien, notamment par des mesures positives, s'ils manifestent le souhait de préserver, en tant que groupes, les éléments essentiels de leur identité.

37. Les autorités ont réaffirmé que les groupes ethnographiques ne sont pas distincts de la « nation » ukrainienne et que, par conséquent, les personnes revendiquant leur appartenance à ces groupes ne pouvaient bénéficier d'une protection en vertu de la Convention-cadre. Bien que plus de 10 000 personnes se soient déclarées ruthènes lors du recensement de 2001, les autorités déclarent que leurs allégations sont de nature éminemment politique et, parfois, liées à des revendications séparatistes. Dans ces conditions, le Comité consultatif réaffirme que les autorités doivent tenir compte du droit à l'auto-identification et reconnaître le droit des personnes à exprimer leurs préoccupations de manière pacifique, indépendamment d'avis éventuellement divergents quant à la classification du groupe en question.

38. La Constitution de l'Ukraine, de même que d'autres dispositions législatives importantes concernant les personnes appartenant à des minorités nationales, continuent à faire référence au terme « citoyens » pour désigner des titulaires de droits et de libertés (voir les commentaires relatifs à l'article 6, ci-dessous). L'article 26 de la Constitution prévoit, toutefois, que les étrangers et les apatrides résidant légalement en Ukraine jouissent des mêmes droits et libertés et assument les mêmes obligations que les citoyens ukrainiens. Le Comité consultatif exprime le souhait que l'article 26 soit régulièrement appliqué en pratique, de sorte que la restriction officielle des droits aux seuls citoyens n'ait pas d'incidence sur la mise en œuvre des principes de la Convention-cadre à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales.

Recommandations

39. Le Comité consultatif encourage l'Ukraine à maintenir son approche inclusive pour mettre en application la Convention-cadre, tout en veillant à s'enquérir des besoins exprimés par les minorités nationales concernées. À cet égard, le Comité consultatif déclare que les États parties doivent promouvoir le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire.

40. Les autorités doivent développer un dialogue renforcé avec les Ruthènes et autres « groupes ethnographiques (sous-ethniques) », dialogue qui pourrait porter aussi sur des questions relatives à l'application de la Convention-cadre, en vue de mieux prendre en compte les besoins culturels et autres de ces personnes.

41. Le Comité consultatif encourage les autorités à refléter leur approche inclusive à l'égard du champ d'application de la Convention-cadre dans toute nouvelle législation sur les minorités nationales. Dans leurs travaux législatifs en cours, les autorités sont également invitées à réexaminer la restriction systématique des droits et libertés au bénéfice des seuls citoyens.

Collecte de données et auto-identification

Constats du premier cycle

42. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que le questionnaire qui a servi de base au recensement de 2001 comportait une question obligatoire sur « la nationalité ou l'origine ethnique » des personnes, et rappelé que la réponse à ce type de question doit être facultatif. Il a également observé que les relations entre les identités roumaine et moldave avaient fait l'objet de longs débats, soulignant la nécessité d'aborder cette question dans le total respect des principes énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre.

43. Le Comité consultatif a exprimé une vive préoccupation quant au fait que les forces de l'ordre recueillaient des informations sur l'appartenance ethnique des personnes sans base légale claire ni consentement des personnes concernées.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

44. La population a fait l'objet d'un recensement général en décembre 2001 et, depuis, les résultats ont été rendus publics². D'après les résultats du recensement, outre la grande majorité de Russes ethniques,³ 14 % d'Ukrainiens ethniques ont indiqué que leur langue maternelle était le russe, ainsi qu'une grande partie des personnes appartenant à plusieurs minorités nationales. Parmi certains Russes ethniques d'Ukraine, il y a une certaine réticence à accepter de se voir appliquer l'expression « minorité nationale » et les Tatars de Crimée se perçoivent essentiellement comme un « peuple autochtone »⁴, mais le Comité consultatif note que cela n'a pas eu d'effets négatifs sur les résultats du recensement. Indépendamment de la discussion autour du statut des Tatars de Crimée, le Comité consultatif rappelle que ceux-ci sont en droit de réclamer la protection des droits qui leur sont garantis par la Convention-cadre. Les autorités doivent cependant tenir compte de ces facteurs lorsqu'elles prennent des mesures pour mettre en œuvre la Convention-cadre, notamment là où sont en jeu des droits linguistiques : en Ukraine, en effet, il est clair que toute mesure concernant la langue russe a des répercussions qui dépassent la protection de la langue de la minorité nationale russe.

45. Le Comité consultatif note que le prochain recensement de population, prévu en 2011, devrait comporter une question ouverte sur l'origine nationale/ethnique, ainsi qu'une question sur la langue maternelle, bien que la formulation de celle-ci devrait être différente du dernier recensement (voir les commentaires figurant aux paragraphes 49, 52 et 53). Le Comité consultatif est heureux de constater que la Commission d'État sur les statistiques envisage d'étendre la liste des langues minoritaires dans lesquelles les formulaires de recensement

² D'après les résultats du recensement de 2001, 22,2 % de la population d'Ukraine appartiennent à des « nationalités » autres que la nationalité ukrainienne (27,3 % au recensement de 1989). Numériquement, voici les plus importantes : Russes (8 334 000), Biélorusses (275 000), Moldaves (258 000), Tatars de Crimée (248 000), Bulgares (204 000), Hongrois (156 000), Roumains (151 000), Polonais (144 000), Juifs (103 000), Arméniens (99 000) et Grecs (91 000).

³ 95 % des Russes ethniques ont indiqué que le russe était leur langue maternelle.

⁴ L'expression « peuple autochtone » n'est toutefois pas une traduction exacte du terme ukrainien « корінні народи », qui a donné lieu à des discussions qui se poursuivent quant à sa portée.

seront traduits, en particulier dans les zones rurales où, parfois, la population locale connaît mal l'ukrainien. Autre fait positif : pour les recensements, la Commission d'État sur les statistiques a l'intention de recruter des énumérateurs maîtrisant bien les langues minoritaires dans les régions à forte proportion de personnes appartenant à des minorités nationales.

b) Questions non résolues

46. Le Comité consultatif a été informé que la pratique consistant à collecter des « statistiques opérationnelles » sur des actes criminels associés à certaines minorités nationales n'avait pas totalement cessé, notamment dans le cas des Roms qui, sans base légale claire ni consentement de leur part, continueraient d'être fichés (avec prise d'empreintes digitales) dans des bases de données de suspects. À plusieurs reprises, les autorités ont tenu à rappeler qu'aucune donnée personnelle à caractère ethnique n'était recueillie par les forces de l'ordre ni autres autorités sans le consentement des personnes concernées.

47. Le Comité consultatif note qu'en Ukraine, la relation entre les identités roumaine et moldave continue de faire l'objet d'une certaine controverse, y compris des désaccords parmi des représentants de ces deux minorités — controverse peut-être plus forte dans certaines régions que dans d'autres. Dans l'*oblast* de Tchernivtsy, cependant, les informations communiquées au Comité consultatif semblent indiquer qu'aucune pression n'a été exercée au niveau local pour inciter les personnes concernées à s'affilier à l'une ou l'autre des minorités durant le recensement de 2001. De leur côté, les autorités centrales n'ont cessé de souligner qu'elles veillent à ne marquer strictement aucune préférence pour l'une ou l'autre revendication identitaire, y compris dans le cadre du recensement.

48. Sauf quelques exceptions notables⁵, les chiffres du recensement indiquent un net déclin, depuis le précédent recensement (1989), du nombre de personnes se déclarant d'une origine ethnique autre que la majorité⁶. Même si cette baisse trouve diverses justifications, il est important que les autorités s'efforcent de mieux apprécier l'évolution des tendances démographiques et autres concernant le nombre des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment au niveau régional. À cet égard, la préparation du recensement de 2011 est primordiale et certaines enquêtes réalisées par la Commission d'État sur les statistiques pourraient être très utiles, à condition qu'elles comportent des questions liées à l'appartenance nationale/ethnique et linguistique et qu'elles respectent les principes de protection des données, notamment s'agissant de la confidentialité des informations fournies par les personnes interrogées. À ce jour, toutefois, les enquêtes ordinaires ciblées réalisées ne comportaient pas ce type de questions. Par ailleurs, des données statistiques supplémentaires sur les personnes appartenant à des minorités nationales seraient très appréciées des représentants de minorités nationales qui, dans ce domaine, soulignent le manque d'informations précises depuis la suppression de l'identité ethnique dans les documents personnels.

49. Une nouvelle loi sur le recensement doit être adoptée dans un avenir proche. Elle devrait, entre autres, déterminer les questions posées ainsi que les modalités concernant l'organisation du recensement de 2011. Tout en se réjouissant de l'engagement des autorités à suivre les principes et les recommandations émanant d'EUROSTAT et des Nations Unies en matière de recensement des populations et des ménages, le Comité consultatif craint que la question concernant « la nationalité/l'origine ethnique » des individus ne soit obligatoire. Aussi rappelle-t-il que ce type de question doit être facultatif pour être entièrement conforme

⁵ En particulier les Roumains, Arméniens, Azerbaïdjanais et Géorgiens. C'est aussi le cas des Tatars de Crimée, qui ont amorcé un retour en Ukraine après le recensement de 1989.

⁶ En particulier les Russes, Biélorusses, Moldaves, Bulgares, Polonais et Juifs.

à l'article 3 de la Convention-cadre et aux principes d'auto-identification volontaire. Aucune question sur la religion n'est actuellement prévue dans le recensement de 2011, bien que les réponses à ce type de question pourraient fournir des informations utiles en ce qui concerne l'appartenance à des minorités nationales.

50. Durant sa visite en Ukraine, le Comité consultatif a appris que certaines autorités locales continuent de demander aux personnes qui changent de domicile de remplir certains formulaires administratifs mentionnant leur appartenance ethnique, sans préciser aux personnes concernées que ces données sont facultatives.

Recommandations

51. L'Ukraine doit veiller à éliminer la pratique consistant à collecter des « statistiques opérationnelles » concernant des actes criminels liés à des minorités nationales spécifiques.

52. Le Comité consultatif encourage les autorités à mener des campagnes de sensibilisation en amont du recensement de population de 2011, afin de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales un choix libre et informé quant à la déclaration de leur identité ethnique.

53. Durant la phase préparatoire du recensement, des représentants des minorités devraient être consultés sur les questions concernant l'origine ethnique/nationale, la langue et, peut-être, la religion, et toute question de ce type doit être facultative et ouverte. Par ailleurs, le Comité consultatif invite les autorités à traduire le questionnaire de recensement dans les langues minoritaires et à recruter des énumérateurs possédant la connaissance nécessaire de ces langues.

54. Les enquêtes comportant des questions liées à l'appartenance nationale/ethnique ou linguistique devraient être menées dans le total respect des principes de protection des données, notamment en ce qui concerne la confidentialité et le consentement préalable des personnes interrogées. L'Ukraine devrait veiller à ce qu'aucune donnée à caractère ethnique portant sur certaines minorités nationales ne soit collectée par les forces de l'ordre sans garanties légales appropriées et sans respecter l'identification volontaire par les personnes concernées.

55. L'Ukraine devrait assurer que rien n'est fait pour essayer d'indiquer une préférence pour l'une ou l'autre identité aux personnes déclarant leur appartenance à la minorité moldave ou à la minorité roumaine. L'Ukraine devrait continuer à reconnaître sur un pied d'égalité les deux identités concernées.

Cadre législatif protégeant les minorités nationales

Constats du premier cycle

56. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a souligné que l'actuelle législation relative aux minorités nationales contenait certaines restrictions, précisant qu'il était prévu d'adopter de nouvelles dispositions législatives, notamment sur les langues.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

57. Le Comité consultatif se félicite que, en vertu du décret présidentiel 39/2006 du 20 janvier 2006 portant sur le Plan d'action pour la mise en œuvre des obligations de l'Ukraine en sa qualité de membre du Conseil de l'Europe, la nécessité d'aligner la législation nationale sur les instruments juridiques internationaux applicables, notamment sur la

Convention-cadre, ait été expressément reconnue. Le Rapport étatique a également exprimé un engagement à prendre en compte les constats du premier cycle de suivi et les recommandations émises par la Commission de Venise⁷ lors de l'adaptation de la législation nationale aux normes internationales applicables.

58. En avril 2006, le ministère de la Justice a mis en place un groupe de travail chargé d'élaborer un projet de concept pour une politique ethnique nationale, avec la participation d'experts et de représentants d'associations de minorités nationales. En mars 2008, ce projet de concept a été transmis au Cabinet des ministres en vue de son adoption, puis de sa soumission au Parlement. Après l'adoption du projet de concept pour une politique ethnique nationale, le Gouvernement devrait soumettre au Parlement des amendements à la loi de 1992 sur les minorités nationales pour examen et adoption. Le projet de concept contient un certain nombre de principes clés qui pourraient aider les minorités nationales à préserver et à cultiver leur identité, ainsi que stimuler le dialogue interethnique et promouvoir le respect mutuel entre toutes les composantes de la population d'Ukraine.

59. L'article 6 du projet de concept réaffirme, en particulier, le droit d'utiliser des langues minoritaires en privé et en public, y compris dans les relations avec les autorités, ce qui est un point positif. Reste que ce droit n'est pas inconditionnel : il n'est applicable qu'à condition de ne pas nuire à l'emploi et au développement de la langue nationale. Toujours dans ce domaine, une disposition prévoit de confier la coordination de la politique nationale à une autorité, laquelle reste à déterminer. D'autre part, le projet de concept fournit des informations sur les moyens et les fonds qui devraient permettre la mise en application de cette politique nationale. Enfin, selon une disposition spécialement consacrée aux droits des peuples anciennement déportés, l'engagement est pris de concevoir des programmes spécifiques pour faciliter l'insertion socioéconomique de ces peuples.

60. Le Comité consultatif a également été informé de tentatives de développement d'une politique sur la langue d'Etat, notamment par la Présidence (voir les commentaires relatifs à l'article 10, ci-dessous). Dans ce contexte, le Comité consultatif souhaite rappeler qu'il est pleinement conscient des circonstances historiques et autres particulières à l'Ukraine qui ont abouti à un déclin dramatique de l'utilisation de la langue ukrainienne avant l'indépendance du pays. Le rôle de la langue ukrainienne dans le développement de l'identité nationale ukrainienne est, dès lors, particulièrement important dans l'Ukraine d'aujourd'hui. Dans le même temps, il est nécessaire de mettre en balance cet objectif avec la nécessité de préserver l'identité des personnes appartenant aux minorités nationales.

b) Questions non résolues

61. Il est urgent de mettre à jour et de finaliser le cadre juridique et institutionnel concernant la protection des minorités nationales. En effet, il est obsolète, il manque de cohérence et il contient un certain nombre de lacunes. Plusieurs lois importantes, telles que la loi de 1992 sur les minorités nationales et la loi de 1989 sur les langues, ne sont plus adaptées à la réalité actuelle de l'Ukraine. L'interrelation entre ces deux lois manque de clarté et, sur ce point, le Comité consultatif a déjà relevé un certain nombre de lacunes dans le premier cycle de suivi (voir les commentaires relatifs à l'article 10, ci-dessous). En outre, la validité de certaines dispositions fait l'objet de points de vue contradictoires, ce qui ajoute à l'actuelle

⁷ Voir l'avis sur la dernière version du projet de loi portant modification de la loi sur les minorités nationales, 18-19 juin 2004 (CDL-AD(2004)022) ; l'avis sur deux projets de loi portant modification de la loi sur les minorités nationales en Ukraine, 12-13 mars 2004 (CDL-AD(2004)013) ; l'avis concernant le projet de loi sur le Statut des peuples autochtones d'Ukraine, 8-9 octobre 2004 (CDL-AD(2004)036) ; et l'avis sur le projet de loi concernant le Concept de politique ethnique nationale de l'Ukraine, 18-19 juin 2004 (CDL-AD(2004)021).

insécurité juridique⁸. Il subsiste une certaine confusion au sujet de l'expression « peuples autochtones » mentionnée à l'article 11 de la Constitution, expression qui n'est ni définie ni ne fait l'objet d'une réglementation de détail.

62. Malgré la nécessité généralement admise de réviser l'ensemble du cadre juridique pour l'aligner sur les instruments internationaux applicables, les réformes voulues se font attendre depuis plusieurs années et, entre-temps, un certain nombre de projets de loi ont été soumis au Parlement, notamment sur des questions linguistiques. L'incertitude qui en résulte quant à l'orientation de la législation et de la politique à venir permet difficilement, notamment aux minorités nationales, de se faire une idée précise des grands principes qui sous-tendent ces réformes.

63. Le Comité consultatif trouve particulièrement frappant que les efforts déployés pour promouvoir et encourager l'utilisation de la langue d'Etat dans tous les secteurs de la vie publique — notamment en développant un concept pour la langue d'Etat et en créant un organe national central responsable de la politique linguistique nationale — ne semblent pas avoir été bien coordonnés avec l'élaboration du projet de concept pour une politique ethnique nationale. L'article 6 du projet de concept pour une politique ethnique nationale, qui répertorie les principaux éléments de la politique ethno-nationale à mettre en place par l'Etat, pourrait fournir une base utile pour encourager un débat public en vue de trouver un juste équilibre entre la promotion de la langue d'Etat et le droit d'utiliser les langues minoritaires en privé et en public. Le Comité consultatif croit comprendre qu'un débat public plus large doit être lancé sur cette question cruciale, notamment dès que le Parlement examinera le projet de concept. Entre-temps, des secteurs tels que l'éducation et les médias ont fait l'objet de réformes isolées, sans coordination avec l'élaboration du projet de concept et avec la réforme de la loi sur les minorités nationales (voir les commentaires relatifs aux articles 9 et 10 ci-dessous). Le Comité consultatif estime que l'incapacité à mener des réformes sectorielles dans le cadre d'une stratégie globale concertée peut être source de confusion et d'un manque d'adhésion de la part des personnes concernées.

Recommandations

64. Les autorités ukrainiennes devraient accepter la recommandation de l'Ombudsman et faciliter un débat public plus large sur le projet de concept pour une politique ethnique nationale, en étroite coopération avec des représentants des minorités nationales.

65. Des réformes législatives concernant, en particulier, la loi sur les minorités nationales et la loi sur les langues, devraient être mises en place de manière cohérente, sans faire reculer le niveau de protection existant et dans le total respect des normes internationales applicables. Dans cette perspective, il convient de trouver un juste équilibre entre, d'une part, l'intention légitime de promouvoir l'utilisation de la langue nationale dans divers secteurs de la vie publique et, d'autre part, la nécessité de permettre l'utilisation des langues minoritaires en privé et en public, ainsi que le prévoit la Convention-cadre.

⁸ Cette insécurité juridique est due, notamment, au fait que l'utilisation des langues dans différents domaines est actuellement déterminée par la loi de 1989 de la République socialiste soviétique ukrainienne sur les langues en RSS ukrainienne, loi *en vigueur dans la partie qui ne contredit pas la Constitution d'Ukraine, conformément au paragraphe 1 du chapitre XV, « Dispositions transitoires », de la Constitution de l'Ukraine* (mise en italique ajoutée). La même formulation s'applique à la loi de 1992 sur les minorités nationales en Ukraine.

Article 4 de la Convention-cadre

Protection contre la discrimination

Constats du premier cycle

66. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté qu'en matière de discrimination et dans plusieurs domaines, l'Ukraine n'avait pas prévu de dispositions législatives civiles et/ou administratives détaillées et complètes. Il estimait que les autorités ukrainiennes devaient mettre en place ce type de législation afin d'assurer aux individus une protection complète contre la discrimination exercée tant par des instances publiques que privées.

67. En outre, les autorités n'étaient pas en mesure de fournir des informations sur le nombre et la nature des cas liés à une discrimination. Soulignant que, dans de telles circonstances, il était impossible d'évaluer l'efficacité des mécanismes opérant en matière de discrimination, le Comité consultatif a recommandé de renforcer le suivi dans ce domaine.

Situation actuelle

a) Évolution positive

68. Le Comité consultatif salue la ratification par l'Ukraine du Protocole n°12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006.

b) Questions non résolues

69. À ce jour, aucun effort cohérent n'a été fait pour élaborer une législation administrative et/ou civile détaillée et complète en matière de discrimination. En outre, dans certains termes ayant trait à la discrimination, les lois existantes manquent de clarté. Par exemple, il n'existe pas de définition civile ni administrative de la discrimination directe et indirecte, lacune qui risque de remettre en cause l'efficacité de la protection juridique apportée par ces dispositions.

70. Malgré les informations reçues par le Comité consultatif concernant la discrimination subie par des personnes appartenant à certaines minorités nationales, il semble n'exister aucune collecte de données statistiques sur le nombre et la nature des cas de discrimination. Les seules données fournies au Comité consultatif concernent le nombre des plaintes portées devant l'Ombudsman par des personnes appartenant à des minorités nationales⁹. Le Comité consultatif estime que, en l'absence de telles données, il est difficile d'évaluer l'efficacité des mécanismes existants et de concevoir des mesures adéquates pour s'attaquer aux causes de discrimination.

Recommandations

71. Le Comité consultatif encourage les autorités à mettre en place une législation civile et administrative complète et à introduire des voies de droit efficaces contre la discrimination exercée par des instances publiques et privées. Cette législation sur la non-discrimination devrait contenir, entre autres, une définition des notions de discrimination directe et indirecte.

72. Le Comité consultatif estime que des données officielles sur les requêtes ayant trait à une discrimination, notamment les cas enregistrés par les tribunaux, devraient être collectées en permanence afin de faciliter l'évaluation de l'efficacité des mécanismes législatifs et institutionnels mis en place.

⁹ Le Bureau de l'Ombudsman a informé le Comité consultatif que moins de 1 % des requêtes enregistrées par son Bureau avait été déposées par des personnes appartenant à des minorités nationales pour violation de leurs droits, dont une part indéterminée concernaient des allégations de discrimination.

Efforts déployés pour garantir aux groupes défavorisés une égalité pleine et effective

Constats du premier cycle

73. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que les dispositions générales sur la non-discrimination qui, dans la Constitution de l'Ukraine, prévoient qu'aucun privilège fondé sur l'origine ethnique ne doit être accordé, avaient servi d'argument dans des débats publics pour empêcher d'introduire des mesures spéciales au profit de personnes appartenant à des minorités nationales.

74. Le Comité consultatif a également noté les difficultés particulières rencontrées pour assurer une égalité pleine et effective aux Tatars de Crimée et aux Roms, communautés en butte à des difficultés sociales et économiques. Les autorités ukrainiennes ont été invitées à redoubler d'attention concernant la situation des personnes appartenant à ces groupes.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

75. Le Comité consultatif se félicite de l'engagement pris par les autorités d'Odessa et d'Uzhgorod de réaliser les programmes 2003-2006 destinés à améliorer la situation des Roms dans divers secteurs (soins de santé et éducation, par exemple). De plus, un programme social en faveur des Tatars de Crimée est actuellement mis en œuvre dans cette région (voir les commentaires relatifs à l'article 15, ci-dessous).

76. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités ukrainiennes pour supprimer les obstacles injustifiés qui empêchaient les Tatars de Crimée et autres peuples anciennement déportés d'obtenir la citoyenneté ukrainienne. Depuis 2004, environ 3000 Tatars de Crimée par an ont reçu la citoyenneté ukrainienne. Cela a considérablement réduit le nombre d'apatrides, ainsi que l'exige la Convention européenne sur la nationalité, ratifiée par l'Ukraine en décembre 2006.¹⁰

b) Questions non résolues

77. Le Comité consultatif déplore que l'article 24 de la Constitution, qui interdit les privilèges fondés sur l'origine ethnique, ait continué d'être invoqué par diverses autorités (ministère du Travail et des Affaires sociales, par exemple) comme argument contre l'introduction de mesures spéciales (appelées également « action positive ») visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales.¹¹ Le Comité consultatif rappelle que ce type de mesures ne doit pas être considéré comme un acte de discrimination tel que décrit à l'article 4, paragraphe 3, de la Convention-cadre. Au contraire, les mesures spéciales représentent pour les personnes appartenant aux groupes minoritaires les plus défavorisés (Tatars de Crimée et Roms, par exemple) un moyen d'aboutir à une égalité pleine et effective. L'actuelle réforme constitutionnelle doit donc constituer une opportunité pour introduire le concept de mesures spéciales comme moyen de réaliser une égalité pleine et effective.

¹⁰ La Convention européenne sur la nationalité (STE n°166), ratifiée par l'Ukraine le 21 décembre 2006, est entrée en vigueur dans ce pays le 1^{er} avril 2007.

¹¹ L'article 24 de la Constitution de l'Ukraine prévoit, entre autres, que :

- i) *Les citoyens ont des libertés et des droits constitutionnels identiques, et sont égaux devant la loi.*
- ii) *Il ne saurait exister aucun privilège, ni restriction fondé sur la race, la couleur de peau, les convictions politiques, religieuses ou autres, les origines sociales ou ethniques, la richesse, le lieu de résidence, la langue ou toute autre élément.*

78. Le Comité consultatif a reçu des informations préoccupantes sur les difficultés rencontrées par les Roms pour obtenir des documents officiels (certificats de naissance et autres papiers d'identité, par exemple), situation qui risque de gêner l'accès de cette communauté aux services sociaux et de santé, mais aussi au marché de l'emploi. Complications bureaucratiques, frais d'enregistrement élevés, attitude discriminatoire envers les Roms et corruption parmi les fonctionnaires peuvent être des raisons ayant éventuellement entraîné un refus de délivrance de ce type de documents. Différents cas de discrimination ont aussi été signalés sur le marché du travail, principalement aux dépens des Roms, mais également des Tatars de Crimée. Une attention particulière devrait aussi être accordée à la discrimination indirecte, car celle-ci peut être une des raisons expliquant le rejet de candidatures.

79. Des interlocuteurs ont informé le Comité consultatif que des personnes appartenant à des minorités nationales sont victimes de procédures d'interpellation et de fouille injustifiées et/ou illégales menées par les forces de l'ordre. Les Roms, ainsi que des personnes appartenant à des minorités visibles dans diverses régions d'Ukraine, semblent particulièrement visés par cette pratique qui, dans certains cas, s'accompagnerait d'extorsion de pots-de-vin. Les descentes de police et les fouilles dans les communautés roms, parfois assorties d'un usage excessif de la force, n'auraient toujours pas cessé. Des cas de mauvais traitement par la police sont encore signalés et, souvent, les plaintes dirigées contre les fonctionnaires considérés comme suspects ne sont pas suffisamment instruites. En outre, des Roms accusés de délits seraient condamnés à des peines d'emprisonnement sans preuve matérielles de culpabilité. À l'inverse, certains services de répression se montreraient plus hésitants à enquêter sur des crimes commis contre des Roms. Des stéréotypes négatifs sur la population rom semblent également prévaloir au sein des services de répression et du pouvoir judiciaire (voir les commentaires relatifs à l'article 6, ci-dessous) et, à n'en pas douter, contribuer au risque d'inégalité de traitement par ces institutions.

Recommandations

80. Le Comité consultatif encourage les autorités ukrainiennes à intégrer, dans la législation existante, des normes autorisant expressément des mesures spéciales destinées à remédier à la situation des personnes appartenant à des minorités nationales défavorisées, et ce afin de réaliser une égalité pleine et effective.

81. Les autorités ukrainiennes devraient prendre des mesures plus énergiques pour évaluer, contrôler et combattre la discrimination exercée à l'encontre des personnes appartenant à des minorités défavorisées dans des secteurs tels que l'emploi, l'accès au logement ainsi qu'aux services sociaux et de santé.

82. Il convient de renforcer les efforts déployés pour supprimer les obstacles auxquels se heurtent les Roms pour obtenir des documents personnels tels que papiers d'identité en vue de faciliter leur accès à tous les droits sociaux. Les pratiques de corruption et de discrimination relevées parmi les fonctionnaires devraient faire l'objet de sanctions proportionnelles et dissuasives.

83. Le Comité consultatif encourage les autorités à multiplier leurs efforts pour dispenser aux services de répression et au pouvoir judiciaire la formation nécessaire en matière de droits de l'homme. Les autorités devraient contrôler la conduite des fonctionnaires de police et s'assurer que tout acte injustifié et discriminatoire perpétré à l'encontre de personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier des Roms, est effectivement sanctionné.

Collecte des données

Situation actuelle

84. Si, à tout moment, il est possible d'extraire des données ethniques des bases de données de recensement, en revanche, tel n'est pas le cas concernant la situation des minorités nationales dans les secteurs économique, social, culturel et politique (emploi, santé, logement, éducation, représentation des minorités dans les autorités publiques, etc.) ; en l'espèce, aucune collecte systématique de données n'est effectuée. De fait, malgré la nécessité constante de telles données, le recensement général semble être l'unique occasion donnant lieu à une collecte globale. Les enquêtes menées auprès de la population active et des ménages ne portent pas sur l'ethnicité. Ainsi, le ministère du Travail et des Affaires sociales a informé le Comité consultatif qu'aucune donnée n'était disponible concernant l'emploi des personnes appartenant à la minorité rom. En revanche, la Commission d'État sur les statistiques a informé le Comité consultatif que, dans le secteur susmentionné, des données ethniques pouvaient être collectées en Ukraine sur demande du ministère compétent, tout au moins à partir des résultats du recensement.

85. Le Comité consultatif note que, en l'absence de données statistiques sur la situation des différents groupes dans les secteurs susmentionnés, il devient de plus en plus difficile d'élaborer des politiques ciblées à l'intention des minorités. Le Comité consultatif souhaite insister sur l'importance de ce type de données pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques concernant la protection des minorités et, en particulier, des groupes défavorisés. Il est également souhaitable de sensibiliser les minorités nationales à la nécessité de collecter ce type de données pour élaborer des politiques adéquates.

86. Le Comité consultatif regrette que, malgré de récentes tendances alarmantes, il n'existe toujours pas de données statistiques fiables sur les actes d'incitation à la haine et les délits à caractère raciste perpétrés, entre autres, contre des personnes appartenant à des minorités nationales (voir les commentaires relatifs à l'article 6, ci-dessous).

Recommandation

87. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en place de nouvelles politiques pour promouvoir une égalité pleine et effective dans différents secteurs (emploi et santé, par exemple) à partir de données statistiques sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales — en particulier, à des minorités défavorisées. Les autorités sont encouragées à recourir plus souvent aux services de la Commission d'État sur les statistiques de l'Ukraine pour collecter ce type de données, en incluant des questions sur l'affiliation ethnique dans les enquêtes relatives aux travailleurs et aux ménages. La collecte de données ethniques doit s'effectuer en étroite coopération avec des représentants de minorités nationales et en respectant les garanties — notamment celles relatives à la protection des données personnelles-, l'usage spécifique et restreint de ces données par les autorités, ainsi qu'au consentement libre, informé et univoque des personnes concernées, conformément à la Recommandation (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données personnelles.

Article 5 de la Convention-cadre

Soutien des cultures minoritaires

Constats du premier cycle

88. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a estimé que, pour devenir véritablement opérationnel, le concept d'autonomie culturelle inscrit dans la loi sur les minorités nationales devait faire l'objet d'une définition plus détaillée. D'autre part, il s'est félicité de l'aide financière qu'apportaient les autorités aux projets conçus par des personnes appartenant à des minorités nationales pour maintenir et développer leur culture et pour préserver leur identité, suggérant toutefois une coopération plus étroite avec des représentants de minorités nationales pour décider de l'allocation de cette aide.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

89. L'État ukrainien a continué de financer les initiatives culturelles des minorités nationales dans divers domaines. Cette aide est essentiellement coordonnée et distribuée par la Commission d'État pour les nationalités et les religions (ici désignée par la « Commission d'État ») ainsi que par le ministère de la Culture, bien que dans une moindre mesure.

90. La Commission d'État et le ministère de la Culture ont tous deux confirmé au Comité consultatif que, pour attribuer leur aide financière à divers projets, ils prenaient soin de consulter le Conseil des responsables d'associations de minorités nationales en Ukraine. Depuis 2006, la Commission d'État s'efforce d'améliorer l'ouverture et la transparence du processus d'allocation de l'aide financière en faveur des mesures visant à préserver et à développer l'histoire, les cultures, les langues et les traditions des minorités nationales. Ainsi, elle a organisé des appels d'offre pour sélectionner les meilleurs projets méritant une aide. Plus généralement, la Commission d'État s'est engagée à essayer d'obtenir de l'État davantage de fonds pour soutenir les initiatives culturelles.

b) Questions non résolues

91. Étant donné les retards persistants dans l'adoption d'un Concept pour une politique ethnique nationale et dans l'application des amendements à la loi de 1992 sur les minorités nationales (voir les commentaires relatifs à l'article 3, ci-dessus), la situation n'a pas évolué en ce qui concerne la notion d'autonomie culturelle des minorités nationales. Par conséquent, il reste à mettre en place un cadre plus cohérent et ambitieux pour soutenir les initiatives des minorités culturelles. Même si la Commission d'État a essayé d'améliorer la procédure de sélection des projets à subventionner, le Conseil des responsables des associations de minorités nationales en Ukraine estime toujours que ses avis ne sont pas assez pris en compte, ce qui est peut-être en partie dû à une interaction insuffisante entre le Conseil et la Commission d'État (voir les commentaires relatifs à l'article 15, ci-dessous). De plus, il serait possible d'améliorer la coordination entre la procédure susmentionnée et le processus de consultation du Conseil mené par le ministère de la Culture, afin de mieux rendre compte de la répartition générale de l'aide financière.

92. Selon des représentants de plusieurs minorités nationales — notamment les Juifs, les Polonais, les Biélorusses et les Tatars de la Volga —, le manque de centres et/ou de bureaux culturels accessibles à prix raisonnable est un réel problème en Ukraine compte tenu de la rareté des locaux pouvant servir à cette fin. Cette pénurie ne sévit pas seulement à Kyiv, mais aussi dans d'autres régions : par exemple, en Transcarpathie, ainsi que mentionné par les

Slovaques, et en Crimée, au dire des Karaims et des Azerbaidjanais. En outre, un certain nombre d'associations de minorités dont le centre culturel se trouve dans des locaux appartenant à des autorités locales se plaignent, ces derniers temps, d'une hausse massive de leur loyer mensuel. Le Comité consultatif souligne que des représentants de plusieurs minorités nationales attachent une grande importance au soutien apporté par l'État pour développer leurs activités culturelles, en particulier pour mettre en place des centres culturels et, à cet égard, ont manifesté leur mécontentement face à l'inertie de certaines autorités.

93. Si les minorités ont du mal à obtenir une aide de l'État pour établir des institutions culturelles, cela pourrait bien provenir du fait, du moins en partie, que les autorités ont aujourd'hui tendance à privilégier le soutien financier de projets et d'activités. Les représentants de minorités nationales regrettent que, dans ces conditions, il devienne de plus en plus difficile, voire impossible, d'obtenir des subventions à plus long terme pour créer et gérer des institutions ou pour louer des locaux. Tout en reconnaissant les contraintes budgétaires et la nécessité de financer des projets, le Comité consultatif estime néanmoins que les autorités doivent prendre davantage en compte les demandes des minorités nationales en matière de création ou de soutien de centres et/ou de bureaux culturels qui, souvent, sont un moyen important d'affirmer leur identité et de la rendre visible au public.

94. Le Comité consultatif note avec préoccupation que certaines minorités nationales se plaignent que les autorités ne leur apportent aucune aide pour entretenir et rénover certains de leurs monuments culturels et vieux cimetières, qui se détériorent peu à peu et, parfois, sont vandalisés (voir les commentaires relatifs à l'article 6, ci-dessous). C'est, en particulier, le cas des Karaims, qui sont numériquement une petite minorité dispersée sur 15 régions. Par ailleurs, des représentants de minorités nationales vivant en Crimée se sont plaints des difficultés rencontrées pour obtenir des parcelles de terre et les autorisations nécessaires à l'édification de cimetières ou de bâtiments religieux, pourtant essentiels selon eux au maintien de leur identité.

Recommandations

95. Les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour améliorer la procédure de financement des initiatives culturelles, afin de la rendre plus transparente, objective et participative tout en évitant la duplication des efforts entre le ministère de la Culture et la Commission d'État.

96. Il convient de prendre de nouvelles mesures pour aider les associations de minorités nationales à établir et à gérer des centres culturels.

97. Les autorités devraient s'attaquer plus énergiquement au problème de la dégradation des monuments et des cimetières des minorités nationales. Elles devraient essayer de s'entendre avec les représentants des minorités nationales concernées sur la priorité des actions et, dans le même temps, augmenter l'aide proposée dans ce domaine.

Article 6 de la Convention-cadre

Efforts pour lutter contre l'intolérance, le racisme et l'hostilité interethnique

Constats du premier cycle

98. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que les attitudes de la société à l'égard des Roms étaient négatives. Il a recommandé aux autorités de prendre de nouvelles initiatives visant à promouvoir le dialogue interculturel entre cette communauté et les autres.

99. Des rapports sur des faits de discrimination, de mauvais traitements et d'hostilité commis par les forces de l'ordre envers des Rom ainsi qu'envers des demandeurs d'asile et des personnes d'origine étrangère, ont été portés à l'attention du Comité consultatif, lequel a invité les autorités à redoubler de fermeté pour enquêter sur ces incidents et pour poursuivre en justice les auteurs.

100. Le Comité consultatif a noté que des conflits liés à des questions linguistiques, en particulier entre la langue ukrainienne et la langue russe, ont provoqué des tensions en Ukraine. Il a encouragé les autorités à adopter des attitudes, des déclarations et des mesures favorables à une approche mesurée.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

101. Les autorités ukrainiennes ont déployé des efforts pour promouvoir le dialogue interculturel et interethnique. Un décret présidentiel contenant une liste d'actions et de mesures à lancer en 2008, en Ukraine, pour promouvoir le dialogue interculturel, a été adopté le 25 janvier 2008. D'autre part, le Comité consultatif note que l'actuel projet de concept pour une politique ethnique nationale prévoit des mesures propres à renforcer le dialogue interculturel et interethnique. Ainsi, tolérance et dialogue interculturel vont être intégrés au programme scolaire. L'organisation régulière de débats à la radio, initiative de l'Ombudsman, contribue à sensibiliser, entre autres, aux droits de l'homme et aux relations intercommunautaires.

102. Le Comité consultatif se félicite de l'adoption par le ministère de l'Intérieur, en mai 2007, d'un Plan d'action sur la lutte contre le racisme. Ce Plan d'action prévoit, notamment, la mise en place, au sein du ministère de l'Intérieur, d'une unité spéciale chargée de surveiller les mouvements néofascistes, skinhead et racistes en Ukraine. Cette unité, opérationnelle depuis août 2007, se compose d'un personnel du ministère de l'Intérieur. Malgré la relative ambiguïté du mandat de cette unité spéciale, également chargée de contrôler les délits commis par des étrangers, le Comité consultatif se réjouit que le ministère de l'Intérieur redouble d'attention vis-à-vis de la violence raciste, de la xénophobie et de l'intolérance au sein de la société ukrainienne. Il semble, d'autre part, que la coopération interministérielle soit renforcée et qu'une formation aux droits de l'homme soit dispensée aux forces de l'ordre en partenariat avec des organisations non gouvernementales. Le Comité consultatif a été informé, par exemple, d'une série récente de tables rondes organisées pour sensibiliser les forces de l'ordre à la question du racisme.

b) Questions non résolues

103. Le Comité consultatif note avec une vive préoccupation la multiplication alarmante des agressions racistes, mais aussi des manifestations d'antisémitisme, y compris en ville de Kyiv, ainsi que des manifestations d'islamophobie en Crimée. Ces actions visent des demandeurs d'asile, des réfugiés, des immigrants ou des étudiants étrangers appartenant à des minorités visibles, ainsi que contre des personnes appartenant à certaines minorités nationales, telles que Tatars de Crimée. Le Comité consultatif a été informé par le ministère de l'Intérieur qu'entre janvier et mars 2008, 91 délits (dont deux meurtres) à caractère raciste avaient été commis contre des étrangers. Selon des sources non gouvernementales, ces chiffres officiels seraient inférieurs à la réalité. L'Ombudsman a enregistré deux incidents à motivation raciale par jour, ce qui, selon cette institution, représente une hausse inquiétante. Par ailleurs, le Comité consultatif a appris qu'aucune donnée fiable sur les agressions racistes n'a été

collectée à ce jour. Cette situation est largement due au fait que, en général, la police classe les agressions racistes comme actes de « hooliganisme » et que les victimes hésitent souvent à lui signaler les agressions par manque de confiance dans son travail. Le Comité consultatif estime qu'en l'absence de statistiques fiables sur les agressions racistes et xénophobes, il est difficile de lutter efficacement contre ces phénomènes.

104. Malgré l'augmentation des délits à motivation raciale, il semble n'exister qu'une seule affaire portée devant les tribunaux dans le cadre de l'article 161 du Code pénal, qui prévoit la responsabilité pénale en cas d'incitation à la haine.¹² Le résultat de cette affaire n'est pas encore connu du Comité consultatif. En outre, l'article 67 du Code pénal prévoit que l'intention raciale constitue une circonstance aggravante dont les tribunaux doivent tenir compte.¹³ L'article 161, n'a qu'exceptionnellement conduit à des condamnations. Selon le Comité consultatif, il est urgent de clarifier et de renforcer les dispositions législatives contre les crimes racistes et de les faire appliquer avec plus de rigueur. À cet égard, il a été informé que des propositions d'amendement sont pendantes au Parlement. Ainsi que le suggère la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), l'article 161 devrait être élargi pour que la protection de la dignité de la personne couvre également les motifs de race, couleur, origine ethnique et langue. De surcroît, il est nécessaire de sensibiliser les juges et les procureurs aux questions liées au racisme et aux délits à motivation raciale.

105. Le Comité consultatif regrette qu'en Ukraine, certaines autorités et certains fonctionnaires hésitent encore à reconnaître l'ampleur de la violence à motivation raciale perpétrée contre des personnes appartenant à des groupes visibles et à certaines minorités nationales, et parlent encore de cas isolés de « hooliganisme ». Il estime qu'une reconnaissance officielle de la gravité du problème, à tous les niveaux, contribuerait à traiter plus efficacement la violence raciste et xénophobe, notamment par des mesures législatives.

106. Le Comité consultatif note avec inquiétude une certaine résurgence de manifestations d'antisémitisme et d'agressions antisémites, tous actes signalés, entre autres, par des personnes appartenant à la communauté juive. Ainsi, des slogans antisémites ont été lancés lors d'une marche organisée sur le campus de l'institut universitaire de technologie de Kyiv, le 23 mars 2008. Le Comité consultatif a également été informé que, souvent, des agressions antisémites n'ont pas fait l'objet d'enquêtes en bonne et due forme.

107. Malgré le climat général de tolérance, des attitudes négatives envers certains groupes minoritaires, notamment les Roms, persistent. Par ailleurs, le Comité consultatif est très préoccupé par l'augmentation, depuis 2004, des tensions interethniques entre les Tatars de Crimée et les Russes vivant dans cette région, problème souvent engendré par des questions d'accès aux terres.

108. Le Comité consultatif a appris que, souvent, les manuels scolaires ne reflètent pas les spécificités régionales existant au sein de l'Ukraine, notamment la présence de minorités nationales variées dans les régions concernées (voir les commentaires relatifs à l'article 12). Sur ce dernier point, la totale absence d'informations risque d'alimenter les stéréotypes déjà hostiles à certains groupes de minorités, ainsi que le suggère une récente étude menée en Crimée, où sont relevées des tendances xénophobes parmi les jeunes en milieu scolaire.

¹² L'article 161 du Code pénal prévoit la responsabilité pénale pour les actions intentionnelles d'incitation à la haine ou à l'animosité ethnique, raciale ou religieuse dans le but d'humilier l'honneur national et dignité nationale, ou d'insulter les sentiments religieux des citoyens.

¹³ L'article 67 du Code pénal établit des circonstances aggravantes si un délit est motivé par le fait que la victime est ou est supposée être membre d'un groupe ethnique, d'une nation, d'une race ou d'une religion.

109. Le Comité consultatif note que les tensions qui entourent le débat sur des questions linguistiques persistent et qu'elles ont eu une incidence néfaste sur l'esprit de tolérance et sur le dialogue interculturel. Aussi est-il important, pour adopter des mesures concernant des questions linguistiques, de rester vigilant quant aux effets possibles sur les relations intercommunautaires.

Recommandations

110. Le Comité consultatif prie instamment les autorités de lancer de nouvelles mesures et politiques législatives pour combattre les manifestations de racisme. Il convient de réviser les dispositions concernées du Code pénal afin de les aligner sur les normes internationales. Il faut aussi mettre en place un système permettant d'enregistrer les incidents racistes et de collecter des statistiques fiables à leur sujet.

111. Le Comité consultatif prie instamment les autorités de redoubler de fermeté pour enquêter sur les délits à motivation raciale, ethnique ou religieuse et pour les sanctionner. Le ministère de l'Intérieur doit poursuivre auprès des forces de l'ordre ses activités de sensibilisation au racisme et aux délits à motivation raciale. En outre, des efforts devraient être faits pour offrir aux procureurs et aux juges une formation sur les questions liées au racisme et à la discrimination fondée sur la race et sur l'appartenance à une minorité nationale.

112. Le Comité consultatif encourage les autorités à veiller à ce que des mesures adéquates soient prises pour punir les auteurs d'actes antisémites et à prévoir un suivi permanent de ce phénomène au sein de la société.

113. Le Comité consultatif prie instamment les autorités de multiplier les activités visant à combattre les stéréotypes et à sensibiliser le public à l'importance de la tolérance et du respect de la diversité.

Lutte contre le discours de haine dans les médias

Constats du premier cycle

114. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que, malgré les améliorations signalées et les sanctions imposées aux journaux publiant des articles antisémites, certains médias continuaient de présenter les informations d'une manière susceptible de renforcer les stéréotypes associés aux personnes appartenant à certaines minorités, notamment Roms et Juifs. Le Comité consultatif a recommandé de renforcer la formation des journalistes dans ce domaine.

a) Évolutions positives

115. Le Comité consultatif a appris que des mesures de sensibilisation sont actuellement mises en place parmi les journalistes concernant les discours de haine ou les discours susceptibles de légitimer, de propager ou de promouvoir la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Par ailleurs, il note avec satisfaction qu'un code de conduite et de déontologie pour les journalistes a été adopté en Ukraine. En outre, un nouveau projet de loi sur les activités professionnelles des journalistes est en cours d'examen, qui prévoit de créer un conseil d'éthique des journalistes au sein des médias. Autre fait positif : la Commission d'État exerce un suivi régulier du discours de haine dans les médias et, à l'invitation du gouvernement, donne un avis de droit quant aux déclarations susceptibles d'enfreindre la loi.

116. Le Comité consultatif salue la ratification, par l'Ukraine, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité et de son Protocole additionnel, qui prévoit l'incrimination des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques¹⁴. Le Comité consultatif a eu connaissance d'ordonnances rendues par des tribunaux contre des journaux à contenu antisémite et xénophobe publiés par l'Académie interrégionale de gestion du personnel (MAUP). Malheureusement, il semble que les publications du MAUP visées par ces ordonnances aient repris.

117. Une unité spéciale, au sein du ministère de l'Intérieur, a été créée et le Comité consultatif se félicite qu'elle doive assurer un suivi du discours de haine dans la presse écrite et radiodiffusée, y compris sur Internet. Le mandat de cette Unité est cependant formulé de façon trop large puisqu'il couvre les « documents problématiques », ce qui pourrait entraîner des ingérences excessives dans la liberté d'expression et la liberté des médias telles que garanties par la Convention européenne des droits de l'homme.

b) Questions non résolues

118. Le Comité consultatif a été informé que la couverture médiatique des questions concernant des personnes appartenant à des minorités nationales se limite souvent exclusivement à des questions liées à la minorité russe et à ses préoccupations linguistiques. A l'inverse, la couverture médiatique des questions concernant d'autres minorités est en général très limitée. Cette situation peut s'expliquer par un manque d'intérêt, de la part des principaux médias tant privés que publics, pour les questions liées aux minorités. Lorsque ces questions sont évoquées, les individus appartenant à des minorités de même que les étrangers, demandeurs d'asile et réfugiés, sont souvent représentés en termes négatifs et stéréotypés.

119. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par des rapports montrant des exemples de déclarations ouvertement xénophobes et racistes. Certaines déclarations contenant des discours de haine ont été signalées dans les médias nationaux ainsi que locaux, y compris dans des journaux publiés en Crimée contre les Tatars de cette région. À cet égard, le Comité consultatif souligne l'importance des mesures de sensibilisation à l'intention des journalistes pour prévenir le racisme, l'intolérance et les stéréotypes, mais aussi pour garantir que les questions intéressant les groupes minoritaires sont traitées en toute exactitude et fidélité.

120. La pratique persistante consistant, dans les reportages, à préciser inutilement l'origine ethnique des délinquants contribue à renforcer les stéréotypes négatifs sur les personnes appartenant à certaines minorités, en particulier les Roms. Cette pratique semble plus fréquente dans la presse régionale.

Recommandations

121. Les autorités ukrainiennes devraient prendre de nouvelles mesures pour encourager les médias, dans le total respect de leur indépendance éditoriale, à éviter les stéréotypes et les représentations négatives des personnes appartenant à différentes minorités nationales, des immigrants, des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers. Il faut redoubler d'efforts pour proposer aux journalistes et aux professionnels des médias une formation permettant de les sensibiliser aux questions liées au racisme et à l'intolérance, en s'inspirant de la Recommandation R (97)21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance.

¹⁴ En Ukraine, le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité (STE n°185), ratifié le 21 décembre 2006, est entré en vigueur le 1^{er} avril 2007.

122. Les autorités pourraient encourager les acteurs des médias à créer un organisme d'autorégulation doté d'un mécanisme de recours efficace et indépendant pour le secteur de la presse et de la radiodiffusion. Cela pourrait inciter les médias à éviter d'employer une terminologie négative et des stéréotypes négatifs à propos des minorités. Le mandat de l'Unité spéciale au sein du ministère de l'Intérieur devrait être clarifié pour couvrir expressément le discours de haine et devrait être conçu de façon plus étroite afin d'éviter toute ingérence excessive dans la liberté des médias.

123. Les dispositions interdisant l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse dans les médias doivent être mises en œuvre plus énergiquement par les mécanismes de recours qui, à leur tour, doivent être renforcés dans l'esprit de la Recommandation R (97)20 du Comité des Ministres sur le « discours de haine ».

Cas de vandalisme contre les sites religieux de minorités

Constats du premier cycle

124. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a déploré l'existence de cas de vandalisme commis contre des sites religieux de minorités, invitant le gouvernement à la plus grande vigilance concernant la prévention, l'instruction et la poursuite en justice de ce type d'incidents.

Situation actuelle

125. Le Comité consultatif note avec inquiétude la multiplication alarmante des actes de vandalisme commis sur des biens appartenant à certaines minorités nationales dans diverses parties de l'Ukraine. Des représentants de minorités nationales vivant en Crimée ont signalé un certain nombre de cas de vandalisme contre des monuments et des cimetières appartenant à des minorités nationales, en particulier à des Karaims, Krimcaks et Tatars de Crimée. Des propriétés appartenant à la communauté juive ont également été vandalisées en différents endroits d'Ukraine. Bien que certains éléments laissent entendre que ce vandalisme est souvent ciblé sur des groupes religieux ou minoritaires, il semble que ces actes ne donnent pas toujours lieu à des enquêtes policières.

Recommandations

126. Le Comité consultatif encourage les autorités à tout faire pour mettre un terme aux cas de vandalisme contre des sites religieux et autres des minorités dans toutes les parties de l'Ukraine. Les forces de l'ordre doivent redoubler d'efforts pour mener des enquêtes approfondies sur de tels actes et pour poursuivre les auteurs en justice.

Article 9 de la Convention-cadre

Législation sur la télévision, la radiodiffusion et les langues minoritaires

Constats du premier cycle

127. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a reconnu que l'Ukraine pouvait, certes, légitimement exiger l'obtention d'une autorisation par les sociétés de radiodiffusion et que la nécessité de promouvoir la langue officielle pouvait être l'un des facteurs à prendre en compte dans ce contexte. Il a cependant rappelé qu'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'était pas conforme à l'article 9 de la Convention-cadre. Malgré la formulation apparemment stricte de la loi sur la radio et la télévision, le Comité consultatif a noté que, en pratique, cette législation faisait l'objet d'une interprétation assez libre au niveau du service public et que, de ce fait, la radiodiffusion dans d'autres langues que la langue

officielle semblait plus ou moins tolérée au niveau du service privé. Il s'est également félicité qu'un certain nombre de radiodiffuseurs utilisent des langues minoritaires au niveau régional.

128. Le Comité consultatif a déploré insécurité juridique caractérisant la législation sur la radiodiffusion et noté, par exemple, que des questions cruciales telles que l'imposition de quotas linguistiques spécifiques pour les émissions diffusées en ukrainien dans diverses régions, soient en grande partie laissées à la discrétion du Conseil national de la radiodiffusion. Aussi le Comité consultatif a-t-il invité les autorités à revoir les dispositions qui, dans la loi sur la radiodiffusion, concernent l'usage des langues minoritaires dans les émissions nationales et régionales, afin de les clarifier et d'assurer qu'elles sont pleinement compatibles avec les principes édictés par l'article 9 de la Convention-cadre.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

129. Il est encourageant de voir que les quotas spécifiques en matière de langue ne sont plus laissés à la seule discrétion du Conseil national de la radiodiffusion. De fait, l'article 10 (4) de la loi sur la radiodiffusion stipule expressément que les opérateurs nationaux doivent désormais diffuser un pourcentage minimal de leurs émissions en ukrainien par créneau de 24 heures. Cette décision va dans le sens de la sécurité juridique mais, malheureusement, le seuil choisi (75 %) risque de poser des problèmes dans certains contextes (voir, plus loin, les observations formulées à ce sujet aux paragraphes 132-134).

130. Selon des informations fournies par le Conseil national de la radiodiffusion, autorité responsable de l'octroi des autorisations et de la supervision des conditions de licence, aucune sanction n'a encore été administrée à des opérateurs pour infraction au nouveau quota linguistique. Le Comité consultatif estime que, dans ce domaine, l'imposition de sanctions doit être évitée autant que faire se peut car elles pourraient avoir un effet néfaste sur la liberté des médias.

b) Questions non résolues

131. Dans l'ensemble, le Comité consultatif est préoccupé de ce que des initiatives en faveur de l'utilisation de la langue officielle dans les médias soient apparemment prises en dehors des efforts déployés pour proposer une politique cohérente et globale pour les droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif craint qu'avec les nouveaux quotas linguistiques, le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder aux programmes de radio et télévision radio diffusés dans leurs langues ne soit compromis. De fait, des représentants de plusieurs minorités nationales (Grecs, Bulgares et Russes, par exemple) ont indiqué qu'avec l'imposition de quotas, il devenait très difficile d'obtenir une licence pour diffuser des émissions en langues minoritaires, y compris au niveau régional, étant donné l'obligation de diffuser une quantité importante de programmes en ukrainien. À plusieurs reprises au cours de sa visite, le Comité consultatif a été informé de projets visant à augmenter (de 75 à 85 %) le quota des programmes nationaux dans les deux prochaines années. Bien que les représentants du Conseil national de la radiodiffusion aient dit tout ignorer de ces projets, le Comité consultatif estime qu'une telle augmentation nuirait manifestement à la diffusion d'émissions en langue minoritaire, étant donné les difficultés déjà rencontrées pour satisfaire aux exigences actuelles, mais aussi du fait que dans plusieurs régions, les personnes appartenant à des minorités nationales représentent plus de 50 % de la population.

132. Quant à savoir si le quota linguistique inscrit à l'article 10(4) de la loi sur la radio et la télévision s'appliquera aux opérateurs privés, à ce sujet, le Comité consultatif a reçu des informations contradictoires à ce sujet. Alors que le Conseil national de la radiodiffusion a affirmé que les stations privées n'étaient pas soumises à ce quota, des sources indépendantes ont déclaré que le quota faisait partie des licences octroyées aux radiodiffuseurs privés. L'article 2 de la loi sur la radiodiffusion prescrit en effet que cette législation s'applique aussi bien aux radiodiffuseurs publics que privés. Dans ces conditions, le Comité consultatif considère que l'imposition d'un quota de 75 % aux radiodiffuseurs privés soulèverait des problèmes de compatibilité avec les dispositions de l'article 9 (1) et (3) de la Convention-cadre. Les mesures visant à promouvoir l'utilisation de la langue officielle doivent, assurément, reposer sur le volontariat et la motivation, car l'imposition de conditions de traduction ou de doublage strictes entraîne pour les personnes appartenant à une minorité nationale des difficultés excessives.

133. Selon de récentes informations, le Conseil national de la radiodiffusion a décidé que les programmes étrangers diffusés en Ukraine via réseaux câblés devront tous être adaptés à la législation nationale, à savoir être doublés ou traduits en ukrainien. Cette décision a suscité un certain nombre de protestations, notamment de la part de représentants de la minorité russe, qui affirment que toute retransmission de chaînes étrangères disparaîtrait étant donné l'impossibilité technique de traduire ou de doubler tous les programmes.

Recommandations

134. Les autorités devraient revoir les nouvelles dispositions relatives aux quotas linguistiques imposés aux opérateurs du service public, afin d'assurer que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à communiquer ou à recevoir des informations dans leurs langues n'est pas soumis à des restrictions excessives. D'autre part, si elles veulent encourager l'usage de l'ukrainien, les autorités devraient recourir à des méthodes reposant sur le volontariat et sur la motivation et suivre une approche plus flexible à l'égard des diffuseurs régionaux ayant une plus petite audience au lieu d'imposer des quotas stricts.

135. L'Ukraine devrait clarifier le régime juridique applicable aux opérateurs privés, y compris par un amendement à l'article 10 de la loi sur la radio et la télévision, en vue de supprimer tout quota linguistique imposant la traduction en ukrainien des programmes en langues minoritaires.

136. Les autorités doivent réviser leur décision obligeant les opérateurs des réseaux câblés à traduire en ukrainien tous les programmes étrangers diffusés en langues minoritaires, afin d'assurer que les décisions prises dans ce domaine ne nuisent pas à la réception des programmes en langues minoritaires de l'étranger.

Loi sur la cinématographie

Situation actuelle

Questions non résolues

137. Dans sa décision n°13-rp/2007 du 20 décembre 2007, la Cour constitutionnelle ukrainienne a jugé que le régime juridique applicable à l'utilisation de la langue officielle et des langues des minorités nationales l'était également au domaine de la cinématographie. Ainsi la Cour a-t-elle confirmé la constitutionnalité de l'article 14(2) de la loi sur la cinématographie, qui prévoit qu'avant leur distribution en Ukraine, les films étrangers doivent être doublés, postsynchronisés ou sous-titrés dans la langue nationale. Selon cette même disposition, en plus de l'ukrainien, ces films peuvent aussi être doublés, postsynchronisés ou

sous-titrés dans des langues minoritaires. Si cette condition n'est pas satisfaite, l'autorisation de distribuer et de présenter des films étrangers n'est pas accordée.

138. Tout en reconnaissant que cette décision procède peut-être d'une intention légitime de rendre les films étrangers plus largement accessibles en ukrainien, il y a lieu de craindre que l'obligation de doubler, postsynchroniser ou sous-titrer tous les films étrangers en ukrainien ne se révèle disproportionnée pour les films produits en russe et dans d'autres langues minoritaires. Cela est plus préoccupant pour ceux qui sont produits dans le pays car rien ne dit précisément qu'ils seraient dispensés de l'obligation de traduction. Le Comité consultatif juge tout particulièrement problématique, au regard de l'article 9 de la Convention-cadre, que la notion de « distribution des films » inscrite à l'article 3 de la loi sur la cinématographie concerne non seulement la présentation des films dans des espaces spécifiques tels que cinémas, mais aussi les chaînes télévisuelles. Autrement dit, tous les films étrangers diffusés à la télévision devront être traduits même si le quota linguistique en ukrainien (voir plus haut) est atteint. Pour les émissions en langues minoritaires, cette situation ne manquera pas de créer une lourde charge supplémentaire, ce qui risque d'entraver l'application des droits énoncés à l'article 9 de la Convention-cadre.

Recommandations

139. Les autorités devraient veiller à ce que la production et la projection au cinéma de films en langues minoritaires ne soient pas entravées par des obligations excessives en termes de doublage, de postsynchronisation et de sous-titrage en ukrainien, et à ce que les télédiffuseurs ne soient pas soumis aux obligations linguistiques applicables à la cinématographie.

Presse écrite

Constats du premier cycle

140. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté avec satisfaction qu'en Ukraine, la liberté des personnes appartenant à des minorités nationales à recevoir et à communiquer des informations et des idées dans leur langue sans ingérence d'autorités publiques était largement respectée. D'autre part, il a été noté qu'un nombre important de journaux et autres publications était diffusé dans les langues minoritaires, même si les difficultés financières constituaient un obstacle majeur, en particulier concernant les médias des minorités dispersées et numériquement faibles. Par ailleurs, le Comité consultatif a souligné que le système d'enregistrement des journaux et autres médias écrits devait être appliqué de manière à protéger pleinement la liberté de la presse et à ne pas entraver la création et l'utilisation de médias écrits par des personnes appartenant à des minorités nationales.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

141. La presse écrite destinée aux minorités nationales continue de présenter une grande variété en Ukraine. Ainsi, d'après le Rapport étatique, 59 des médias enregistrés jouissent d'une diffusion nationale, 145 d'une diffusion locale. En outre, sur les 4335 spécimens de presse écrite, 2728 sont en russe, 10 en hongrois, 2 en bulgare, 5 en polonais, 6 en roumain, 4 en tatare de Crimée, 1 en moldave, 3 en allemand, 1 en biélorusse et 1 en yiddish ; sans compter un certain nombre de journaux bilingues et plurilingues, dont beaucoup en russe/ukrainien.

b) Questions non résolues

142. Des représentants de plusieurs minorités nationales regrettent que très peu de journaux publiés dans leurs langues bénéficient d'une aide financière de l'État : la Commission d'État cofinance uniquement six publications en langues minoritaires, à savoir en arménien, tatar de Crimée, yiddish, polonais, bulgare et roumain. Le Comité consultatif constate qu'un certain nombre de minorités nationales, notamment des groupes numériquement plus faibles, se heurtent à des difficultés considérables pour financer leurs journaux qui, pourtant, constituent des moyens essentiels pour préserver langue et culture. Or, bien que la nécessité d'une aide publique dans ce domaine soit donc très forte, il ne semble pas exister de critère précis pour sélectionner les journaux des minorités qui recevront un financement public.

Recommandation

143. L'Ukraine devrait envisager d'accroître son aide financière aux journaux publiés en langues minoritaires, spécialement pour les groupes minoritaires les plus faibles, afin de mieux répondre aux besoins importants dans ce domaine. Ce faisant, les autorités devraient essayer de définir, en concertation avec les minorités nationales, des critères objectifs permettant de déterminer les publications pouvant bénéficier d'une aide publique.

Article 10 de la Convention-cadre**Politique linguistique***Constats du premier cycle*

144. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que la législation ukrainienne prévoyait le droit des minorités nationales d'utiliser leurs langues respectives à l'oral et à l'écrit, mais aussi que certaines initiatives avaient tenté d'adopter des normes limitant ce droit, y compris dans la sphère privée.

145. Le Comité consultatif a aussi noté qu'il existait des projets d'adoption d'une nouvelle loi sur les langues visant à promouvoir, entre autres, l'usage de la langue ukrainienne. À cet égard, le Comité consultatif a souligné que, si la protection de la langue officielle était, certes, un objectif légitime, il restait essentiel d'assurer cette protection en plein accord avec les droits énoncés aux articles 10 et 11 et dans d'autres dispositions pertinentes de la Convention-cadre.

*Situation actuelle**a) Évolutions positives*

146. L'Ukraine s'efforce actuellement d'aborder le problème des langues de manière plus systématique et cohérente, notamment en ayant élaboré un concept pour une politique linguistique nationale. Bien que différentes versions de ce qui était alors un projet de concept ont été commentées durant sa visite en Ukraine, le Comité consultatif croit comprendre que ce texte a été adopté après sa visite. Il est positif que, outre l'objectif légitime de promouvoir l'usage de la langue ukrainienne dans différents contextes, ce document entend freiner le déclin constaté dans l'usage des langues parlées par les personnes appartenant à des minorités nationales.

147. Le Comité consultatif se réjouit de voir que les principes fondamentaux à partir desquels les autorités s'efforcent d'élaborer une politique linguistique plus complète

correspondent à la formulation et au contenu de l'article 10 de la Constitution,¹⁵ selon l'interprétation de la Cour constitutionnelle, notamment dans sa décision n°10-rp/99 sur l'usage de la langue ukrainienne.¹⁶

b) Questions non résolues

148. Selon les informations provenant de sources diverses et les nombreuses communications faites durant la visite du Comité consultatif en Ukraine, la politique linguistique a fait l'objet de tensions croissantes au cours des derniers mois. Ainsi, dans l'Est et le Sud de l'Ukraine (par exemple, dans les régions de Donetsk et Kharkiv, ainsi que dans les villes de Donetsk, Sevastopol, Kharkiv et Yalta), certaines autorités régionales et locales ont pris l'initiative de déclarer le russe langue régionale dans leurs circonscriptions, en réaction à la récente décision de l'État d'imposer l'usage de l'ukrainien dans divers contextes publics et privés. Ces initiatives ont été immédiatement déclarées anticonstitutionnelles par la Présidence et par le Gouvernement, qui ont rappelé que la langue d'État était l'ukrainien et que son usage était obligatoire pour les organes l'État et pour ceux des pouvoirs locaux sur tout le territoire de l'Ukraine. Des procureurs régionaux ont, semble-t-il, attaqué ces décisions devant les tribunaux dans la majorité des régions et des villes concernées. Parmi d'autres éléments corroborant ces tensions, citons la décision prise par la Commission électorale centrale, en mars 2006, d'interdire l'initiative du Conseil suprême de Crimée d'organiser un référendum pour conférer au russe le statut de seconde langue officielle dans cette région.

149. Le Comité consultatif a appris que, au cours de discussions sur le développement d'une politique linguistique nationale et à propos de propositions d'élever le statut de la langue russe au niveau régional et d'évoluer vers un système plurilingue aux niveaux national et régional, les autorités ont parfois parlé de menace pour l'unité de l'Ukraine pouvant conduire à des tensions interethniques et, à terme, au séparatisme. Les mesures actuellement envisagées pour protéger les langues des minorités nationales se bornent généralement à rappeler le droit d'utiliser ces langues en privé et en public, mais seulement dans la mesure où cela n'affecte pas le développement à venir de l'ukrainien dans tous les domaines de la vie publique. En conséquence, aucune mesure concrète importante n'est prévue pour favoriser l'usage de ces langues. Dans ces conditions, le Comité consultatif estime qu'il reste beaucoup à faire pour concilier l'intérêt légitime à promouvoir l'usage de la langue d'État comme l'un des moyens de garantir la cohésion nationale, avec la libre utilisation des langues minoritaires nationales, comme le veut la Convention-cadre. Dans cette optique, il existe un réel fossé entre ceux qui considèrent le russe comme une simple langue minoritaire parmi de nombreuses autres, et ceux qui prétendent que le russe doit continuer de jouer un rôle important comme langue parlée par une très grande partie de la population ukrainienne et comme langue traditionnelle de communication interethnique en Ukraine.

150. Le Comité consultatif note avec inquiétude qu'en l'absence de réel progrès pour définir une politique linguistique commune, la promotion de la langue d'État continue de donner lieu à un certain nombre de mesures ciblées, mais qui contiennent des restrictions

¹⁵ L'article 10 de la Constitution de l'Ukraine est libellé ainsi :

« 1) *La langue d'État de l'Ukraine est l'ukrainien.*

· 2) *L'État assure le développement et le fonctionnement de la langue ukrainienne dans tous les domaines de la vie sociale partout sur le territoire de l'Ukraine.*

· 3) *En Ukraine, le libre développement, l'usage et la protection du russe et des autres langues des minorités nationales d'Ukraine sont garantis.*

· 4) *L'État favorise l'apprentissage des langues de communication internationale.*

5) *L'emploi des langues en Ukraine est garanti par la Constitution et est régi par la loi. »*

¹⁶ Voir le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle 2000/1, UKR-2001-002, Éditions du Conseil de l'Europe.

potentiellement importantes sur le droit d'utiliser les langues minoritaires librement et sans ingérence en privé et en public. Ainsi, des représentants de minorités nationales et d'ONG ont signalé au Comité consultatif que des notices de médicaments, auparavant disponibles en russe, sont aujourd'hui presque exclusivement imprimées en ukrainien. De la même façon, il semble que dans tous les médias, les publicités commerciales doivent être diffusées en ukrainien, y compris entre les émissions diffusées en langues minoritaires.

Recommandations

151. Dans ses efforts pour élaborer une politique linguistique cohérente, l'Ukraine doit agir de manière transparente et participative afin d'obtenir auprès des populations concernées un accord plus large sur les grands principes qui sous-tendent un concept de politique linguistique nationale.

152. Pour élaborer des mesures destinées à promouvoir la langue d'État, il convient de limiter les effets négatifs de ces politiques sur le libre usage des langues minoritaires en privé et en public, notamment en veillant à ce que les éventuelles restrictions répondent à un intérêt public légitime et soient proportionnées à cet objectif. Qui plus est, de nouvelles mesures sont à envisager pour favoriser l'usage des langues minoritaires en privé et en public.

Utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives

Constats du premier cycle

153. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a estimé que l'article 5 de la loi sur les langues contenait de véritables garanties pour les personnes russophones quant à la mise en œuvre de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention-cadre. En revanche, cette disposition entraînait des garanties plus limitées pour les personnes parlant d'autres langues minoritaires. Par ailleurs, eu égard à l'article 8 de la loi sur les minorités nationales et à l'article 3 de la loi sur les langues, le Comité consultatif a estimé que, pour le droit d'utiliser une autre langue minoritaire que le russe dans les relations avec des autorités administratives, la proportion légale était trop élevée et le pouvoir d'appréciation laissé aux autorités concernées trop large.

Situation actuelle

Questions non résolues

154. Le cadre législatif régissant l'usage des langues minoritaires dans les relations avec des autorités administratives est resté inchangé et, dans les faits, aucun progrès n'a été signalé depuis le premier cycle de suivi. Selon l'article 5 de la loi sur les langues, 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 », mais pour exercer ce droit, il faut soit que la langue en question soit utilisée comme langue de travail par ledit organe, soit que le fonctionnaire concerné accepte d'employer la langue. Au surplus, l'article 8 de la loi sur les minorités nationales et l'article 3 de la loi sur les langues disposent toujours qu'une langue minoritaire peut être utilisée par divers organes publics comme langue de travail uniquement dans les localités où une minorité nationale est majoritaire. Comme l'a déjà souligné le Comité consultatif, cette proportion est trop élevée au regard de l'article 10 de la Convention-cadre. Qui plus est, les dispositions législatives continuent de laisser aux organes publics et aux fonctionnaires concernés un pouvoir d'appréciation trop important pour décider ou non d'accepter de communiquer dans une langue minoritaire.

Recommandations

155. L'Ukraine devrait revoir sa législation, notamment en abaissant le seuil actuellement applicable et en adoptant des critères plus objectifs pour déclencher le droit d'utiliser une langue minoritaire dans les relations avec les autorités administratives.

Procédures judiciaires

Situation actuelle

Questions non résolues

156. En 2005, l'Ukraine a adopté un amendement imposant l'usage systématique de l'ukrainien dans toutes les procédures judiciaires, bien qu'il subsiste un manque de clarté quant au champ d'application exact de cette législation. Bien qu'en pratique, le russe semble encore être largement utilisé, en particulier dans les procédures pénales et administratives, des informations émanant de sources variées laissent entendre que le passage à l'ukrainien a provoqué, dans certaines régions, des difficultés pour ceux ne possédant pas les compétences linguistiques nécessaires, notamment pour la terminologie juridique en ukrainien.

Recommandations

157. L'Ukraine doit mettre en place des mesures d'accompagnement — notamment des cours de langues à l'intention du personnel judiciaire et des juristes et, peut-être, la traduction des dossiers d'affaire — afin d'assurer que l'introduction de l'ukrainien dans les procédures judiciaires s'effectue en douceur, sans nuire aux intérêts des parties. En particulier, il faut veiller à fournir l'assistance d'un interprète aux personnes appartenant à des minorités nationales, conformément à l'article 10, paragraphe 3, de la Convention-cadre.

Article 11 de la Convention-cadre

Noms des personnes

Constats du premier cycle

158. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté des rapports perturbants laissant entendre que, dans certains cas, des personnes appartenant à des minorités nationales s'étaient vu imposer une version ukrainienne modifiée de leur nom, y compris dans des registres et documents officiels, et ce sans accord préalable exprès des personnes concernées.

Situation actuelle

Questions non résolues

159. Malgré l'existence de dispositions législatives visant à protéger le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur patronyme et leur prénom dans une langue minoritaire, et le droit de les voir reconnus officiellement, des rapports préoccupants, notamment de la part de représentants de minorités nationales, ne cessent de signaler une pratique persistante : l'imposition de la forme ukrainienne des noms de famille et prénoms, y compris sur des documents personnels tels que passeports. En pratique, les personnes concernées semblent disposer de recours juridiques internes, mais les procédures peuvent être longues et, selon certaines sources, les décisions de justice ne sont pas toujours appliquées.

Recommandations

160. L'Ukraine devrait revoir les pratiques administratives concernant l'enregistrement des patronymes des personnes appartenant à des minorités nationales, ainsi que prendre des mesures visant à sensibiliser les autorités afin qu'elles cessent d'imposer la version ukrainienne des noms de famille sans accord préalable exprès des personnes concernées.

Indications topographiques et autres inscriptions bilingues*Constats du premier cycle*

161. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que l'article 38 de la loi sur les langues prévoyait la possibilité d'utiliser des noms de lieu dans une langue minoritaire, mais uniquement si cette dernière est majoritaire dans la localité en question. D'autre part, le Comité consultatif a noté que le seuil numérique prévu dans ladite disposition était tel qu'il constituait un obstacle pour certaines langues minoritaires dans des régions traditionnellement peuplées par un nombre important de personnes appartenant à une minorité nationale. En conséquence, il a invité les autorités à réviser la portée de cette disposition.

*Situation actuelle**a) Évolutions positives*

162. Les autorités ont indiqué dans le Rapport étatique que, dans les communautés compactes de minorités nationales, le processus de rétablissement des noms historiques se poursuit. Ainsi, des indications bilingues ont été mises en place dans toutes les communautés des districts de Gertsayiv, Storozhynets et Glybotski (région de Tchernivtsi), où une part assez importante de la population appartient à la minorité roumaine. En Transcarpathie, des noms historiques ont été rétablis dans 50 communautés, notamment dans les districts dont une grande partie de la population appartient à la minorité hongroise.

b) Questions non résolues

163. L'article 38 de la loi sur les langues n'a pas été modifié pour faciliter le rétablissement des dénominations traditionnelles locales, des noms de rue et autres indications topographiques. Le seuil qui exige que la minorité nationale en question représente la majorité de la population locale, trop élevé au regard de l'article 11 (3) de la Convention-cadre, reste en vigueur et continue de constituer un obstacle pour certaines langues minoritaires dans des secteurs traditionnellement peuplés par un nombre important de personnes appartenant à une minorité nationale.

164. Sachant que la décision d'introduire un nom de lieu bilingue en rétablissant un nom traditionnel dépend des pouvoirs locaux et qu'elle ne peut être prise que si le seuil susmentionné est atteint, il est pratiquement impossible pour un certain nombre de minorités nationales de voir le rétablissement de leurs noms traditionnels. Cela vaut, en particulier, pour les Tatars de Crimée, qui ne constituent jamais la majorité locale et regrettent que, dans plusieurs villages, les noms tatares ancestraux ne soient pas rétablis.

Recommandations

165. Les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour rétablir les dénominations traditionnelles locales, les noms de rue et autres indications topographiques en réponse aux demandes de représentants de minorités nationales, ainsi que réviser la législation applicable afin de faciliter ce processus.

Article 12 de la Convention-cadre

Manuels scolaires et formation des enseignants

Constats du premier cycle

166. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que le contenu des manuels d'histoire ne décrivait pas toujours de manière adéquate le rôle joué et les contributions apportées par les minorités nationales. D'autre part, le Comité consultatif a relevé certaines difficultés pour assurer personnes appartenant à des minorités nationales un accès adéquat aux manuels scolaires, ainsi qu'une réticence des autorités à introduire un enseignement en langues minoritaires, au prétexte d'un manque d'enseignants qualifiés.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

167. Selon le Rapport étatique, de nouveaux manuels scolaires ont été élaborés depuis 2002 pour les établissements scolaires offrant un enseignement en langue minoritaire — par exemple, nouveau matériel didactique en roumain pour les élèves du 1^{er} au 4^e niveau, ainsi que nouveaux abécédaires en polonais, hongrois, bulgare et tatar de Crimée. Le ministère de l'Éducation s'est expressément engagé à poursuivre la production de manuels scolaires en langues minoritaires pour répondre aux besoins en attente dans ce domaine.

b) Questions non résolues

168. Comme des représentants de la société civile et de minorités nationales en ont informé le Comité consultatif, l'histoire et la culture de ces minorités est pratiquement absente des manuels d'histoire et autres ouvrages scolaires. Il semblerait que le ministère de l'Éducation juge trop difficile d'introduire dans le programme scolaire général des éléments d'histoire sur toutes les minorités nationales, ainsi qu'inutile de consacrer un chapitre spécifique à la contribution apportée par ces minorités à l'État ukrainien. C'est pourquoi l'Ombudsman recommande de réviser le contenu et l'étude de l'histoire de l'Ukraine en tenant compte de l'histoire de tous les peuples du pays.

169. Le manque de manuels scolaires de qualité demeure un réel problème pour plusieurs minorités nationales, telles que Roumains, Moldaves et Tatars de Crimée. Il semble que ces manuels soient obsolètes, pas assez nombreux et mal traduits de l'ukrainien, situation qui influe peut-être sur la décision des parents d'envoyer leurs enfants dans des écoles ukrainiennes (voir les commentaires relatifs à l'article 14, ci-dessous). Cette situation est peut-être due, entre autres, à l'obligation d'utiliser exclusivement les manuels scolaires publiés par le ministère ukrainien de l'Éducation ou, tout au moins, des manuels qu'il a approuvés parmi ceux produits dans le pays, obligation qui élimine d'office tous les manuels étrangers. Au surplus, il semble que les ouvrages littéraires destinés aux bibliothèques scolaires soient soumis à une lourde procédure d'approbation par les autorités ukrainiennes. Résultat : il est difficile pour les établissements scolaires offrant un enseignement en langue minoritaire de se les procurer, même via des dons internationaux.

170. Pour l'éducation en langues minoritaires, le manque d'enseignants qualifiés est non seulement une réalité persistante, mais aussi un argument parfois invoqué par les autorités pour décourager l'ouverture ou l'entretien d'établissements scolaires (voir les commentaires relatifs à l'article 14, ci-dessous). Il ne semble pas exister non plus de politique visant à remédier à ce problème par un renforcement des capacités de formation dans les divers

instituts pédagogiques. Au contraire, à en croire les minorités roumaine et bulgare, les capacités des instituts pédagogiques de Transcarpathie et d'Odessa ont même été réduites.

Recommandations

171. Les autorités devraient réviser, en consultation avec les représentants des minorités, les manuels scolaires et le programme obligatoire de manière à ce qu'ils reflètent plus fidèlement l'histoire, la culture et les traditions des minorités nationales.

172. Les autorités doivent consacrer un financement adéquat et prendre de nouvelles mesures, notamment par une coopération bilatérale, afin de produire et d'acquérir des manuels scolaires de qualité pour les établissements scolaires offrant un enseignement en langues minoritaires. En outre, il convient d'alléger les obligations procédurales à satisfaire pour l'approbation des ouvrages littéraires provenant de l'étranger.

173. Il faut redoubler d'efforts pour permettre la formation d'un nombre suffisant d'enseignants qualifiés et, ce faisant, répondre aux besoins des établissements scolaires offrant un enseignement en langues minoritaires.

Accès à l'enseignement supérieur

Constats du premier cycle

174. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que des personnes appartenant à la minorité roumaine ont demandé la création d'une université multiculturelle dans l'*oblast* de Tchernivtsy. Dans cette perspective, il a invité les autorités à examiner la faisabilité de cette initiative en concertation avec les personnes concernées, ainsi que d'autres possibilités de promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à la communauté roumaine et à d'autres minorités nationales.

Situation actuelle

Questions non résolues

175. En ce qui concerne l'accès à l'enseignement supérieur, le Comité consultatif croit savoir qu'en vertu de la décision n°10-rp/99 de la Cour constitutionnelle sur l'usage de la langue nationale, des efforts ont été poursuivis pour évoluer vers un enseignement universitaire dispensé exclusivement en ukrainien. À ce jour, toutefois, cette politique ne semble pas avoir été rigoureusement mise en œuvre, spécialement à l'égard de la langue russe.

176. Les autorités n'ont pas donné suite à la proposition de créer une université multiculturelle dans l'*oblast* de Tchernivtsy, si bien qu'en dehors de la philologie roumaine, les étudiants roumains se voient contraints de suivre toutes les disciplines exclusivement en ukrainien. L'université de Tchernivtsy ayant reçu le statut d'établissement d'État, l'enseignement doit y être dispensé uniquement en ukrainien.

Recommandation

177. Les autorités devraient veiller à ce que les efforts déployés pour introduire un usage plus systématique de l'ukrainien dans l'enseignement supérieur n'entraînent pas la suppression de toutes les possibilités d'étudier certaines disciplines en langues minoritaires ou de façon bilingue, tout particulièrement dans les régions à forte population minoritaire. Par ailleurs, il faut prêter une attention accrue aux mesures transitoires afin d'éviter toute incidence négative, en termes d'accès et de qualité, sur l'enseignement supérieur destiné aux étudiants appartenant à des minorités nationales.

Les enfants roms à l'école

Constats du premier cycle

178. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que les chiffres relatifs à la scolarisation des enfants rom étaient faibles à tous les niveaux d'enseignement ; il a invité les autorités à redoubler d'attention sur ce problème en vue de lancer de nouvelles initiatives pour améliorer la situation des Roms en matière d'éducation.

Situation actuelle

Questions non résolues

179. Le Comité consultatif a appris que le taux d'absentéisme restait élevé chez les enfants rom et les résultats scolaires plus faibles que ceux des enfants non roms. Ainsi, selon les autorités d'Uzhgorod, seuls 30 % des enfants roms fréquentent régulièrement l'école dans cette région. Des organisations non gouvernementales et des représentants rom affirment que l'État doit faire davantage pour réduire le taux d'abandon scolaire parmi les enfants roms ; en particulier, pour encourager l'inscription des enfants roms à l'enseignement préscolaire, ce qui conditionne souvent le succès de leur intégration dans une scolarisation ordinaire.

180. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par des rapports signalant l'existence d'écoles et/ou de classes de qualité très inférieure fréquentées exclusivement par des enfants rom. Il semblerait, en effet, que les Roms se trouvent souvent confrontés à des attitudes discriminatoires de la part de certaines autorités locales et/ou directions scolaires lorsqu'ils veulent s'inscrire dans des écoles ordinaires. De telles attitudes et pratiques conduisent à une ségrégation scolaire, situation qui demande à être traitée en priorité.

181. Les difficultés à assurer pour les Roms une égalité d'accès à l'éducation se rencontrent aussi dans l'enseignement supérieur. Les universités ukrainiennes comptent très peu d'étudiants roms. Par rapport au taux élevé de l'illettrisme chez les adultes roms, les possibilités d'enseignement pour adultes paraissent bien inférieures aux besoins. Autre insuffisance : la quantité d'enseignants d'origine rom correctement formés pour jouer au sein de la communauté rom un rôle de sensibilisation à l'importance de l'éducation.

Recommandations

182. Les autorités ukrainiennes devraient prendre des mesures pour apporter l'aide nécessaire, notamment financière, à l'enseignement préscolaire et à d'autres initiatives visant à prévenir l'absentéisme et l'abandon scolaire. Il serait souhaitable de développer la présence d'enseignants et d'assistants d'origine rom au sein du système scolaire.

183. Il faut redoubler d'efforts pour intégrer les enfants roms dans des écoles ordinaires et pour arrêter la multiplication des écoles et/ou classes séparées. Des mesures énergiques doivent être prises en priorité pour éradiquer toutes les pratiques discriminatoires lors de l'inscription des enfants roms dans des écoles ordinaires.

184. Il est nécessaire de développer de nouvelles mesures, y compris des mesures spéciales, pour accroître le nombre des étudiants roms dans l'enseignement supérieur.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement en langue minoritaire

Constats du premier cycle

185. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que la Constitution et la législation garantissaient le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de recevoir une instruction dans leur langue ou d'étudier leur langue. Malheureusement, ces garanties étaient formulées en termes généraux et la législation en question ne mentionnait aucun seuil numérique (ou autre) précis qui permettait d'introduire, dans une école, l'enseignement dans une langue minoritaire ou l'apprentissage de cette langue.

186. Le Comité consultatif a noté que, à la suite d'un processus général de réforme, la part de l'instruction en ukrainien avait considérablement augmenté à tous les niveaux de l'enseignement, alors que celle de l'instruction du russe, en particulier, diminuait. Tout en convenant du bien-fondé d'une réforme de l'enseignement des langues, le Comité consultatif a souligné qu'elle ne devait 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 susmentionné devait s'appliquer de manière équitable à toutes les langues des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment au russe et aux langues des minorités numériquement plus faibles. Le Comité consultatif a également noté des difficultés particulières en Crimée, notamment concernant l'extension du tatar comme langue d'instruction.

Situation actuelle

Questions non résolues

187. Depuis 2003, le ministère de l'Éducation encourage les établissements scolaires offrant une instruction en langue minoritaire à multiplier les disciplines enseignées en ukrainien. Bien qu'il convienne que ces mesures pourraient, progressivement, améliorer la compétence des enfants en langue officielle, le Comité consultatif a cru comprendre qu'elles ne faisaient pas l'unanimité, même au sein de certaines minorités nationales. Aussi est-il important de favoriser une concertation avec les représentants des minorités et avec les autorités scolaires, notamment au niveau local, pour assurer une large acceptation des réformes à venir. D'autre part, il est essentiel que les politiques futures appliquées dans ce domaine soient mûrement réfléchies et s'insèrent correctement dans le cadre général du projet de concept pour une politique ethnique nationale, aujourd'hui en cours d'examen au Cabinet des ministres (voir les commentaires relatifs à l'article 3, ci-dessus).

188. Dans ces conditions et en l'absence de tout débat sérieux avec des représentants de minorités nationales, le ministère de l'Éducation a adopté, en décembre 2007, le décret n°1171, selon lequel tous les examens finaux de l'enseignement secondaire et l'examen d'entrée dans l'enseignement supérieur doivent être menés en ukrainien, même pour les étudiants qui suivent leur programme dans un établissement scolaire offrant un enseignement en langue minoritaire. Face aux protestations de plusieurs minorités nationales et à des signes d'opposition dans diverses régions, le ministère de l'Éducation a récemment décidé de mettre en place une période transitoire de deux ans. Jusqu'en 2010, l'examen d'entrée sera donc également proposé en russe, hongrois, moldave, roumain, polonais et tatar de Crimée. Le Comité consultatif estime que cette réforme a été introduite sans réellement prendre en compte la nécessité de protéger les intérêts des élèves concernés. De fait, tout renforcement de la langue d'Etat dans les établissements scolaires offrant un enseignement en langue

minoritaire doit s'accompagner de mesures visant à aider les enfants à améliorer leur compétence linguistique dès le plus jeune âge ; ce qui ne peut se faire par une simple modification, du jour au lendemain, des règles applicables aux examens de langues dans l'enseignement secondaire et aux examens d'admission dans l'enseignement supérieur.

189. La tendance à la fermeture des écoles russes s'est poursuivie, même, selon des représentants de la minorité russe, dans des régions où la population est en bonne partie ou en majorité russophone. À en croire les autorités, il faut voir dans cette tendance un effort pour compenser les pratiques qui, auparavant, négligeaient la nécessité d'un enseignement en ukrainien. Elle traduirait aussi un moindre intérêt, de la part des parents, à envoyer leurs enfants dans des écoles russes. En Crimée, où le russe est la langue dominante dans la majorité des écoles alors que l'instruction dans d'autres langues minoritaires et en ukrainien n'est que peu proposée, il existe aujourd'hui 15 écoles opérant en tatar de Crimée, 7 en ukrainien et près de 600 en russe. Malgré les efforts louables déployés par les autorités pour ouvrir, après le retour des peuples anciennement déportés, des établissements scolaires offrant un enseignement en tatar de Crimée, il semble que le nombre de ces écoles reste insuffisant au regard des besoins de cette communauté.

190. S'agissant des établissements scolaires offrant un enseignement dans d'autres langues minoritaires, le ministère de l'Éducation estime que les chiffres ne signalent aucune baisse. Toutefois, ces assurances ne corroborent pas les rapports préoccupants émanant de certains représentants de minorités nationales, selon lesquels les autorités locales refusent parfois d'apporter leur soutien à l'enseignement en langues minoritaires. Ainsi, des représentants de la minorité roumaine déplorent le fait qu'un nombre croissant de classes ukrainiennes soient ouvertes dans certaines écoles roumaines, notamment en Transcarpathie, au détriment de la langue roumaine. De la même façon, des représentants de la minorité polonaise regrettent que dans certains villages essentiellement peuplés de Polonais, les autorités locales continuent de s'opposer à l'introduction d'un enseignement bilingue. Des représentants de la minorité bulgare notent que dans certaines régions à forte population bulgare, les écoles sont rarement autorisées à proposer plus d'une ou deux heures d'enseignement en bulgare. Le Comité consultatif craint que cette situation, alliée à la pénurie susmentionnée de manuels scolaires et d'enseignants qualifiés ainsi qu'à l'obligation de passer un examen d'entrée dans l'enseignement supérieur en ukrainien, ne décourage les parents d'envoyer leurs enfants dans des établissements scolaires offrant un enseignement en langues minoritaires.

191. Le Comité consultatif regrette que rien n'ait encore été fait pour réviser le cadre législatif et pour remédier à l'insécurité juridique. En conséquence, l'article 53 (paragraphe 5) de la Constitution et les articles 25-29 de la loi sur les langues, qui garantissent le droit de recevoir une instruction en langue minoritaire ou d'étudier une langue minoritaire, restent difficiles à appliquer en pratique. À dire vrai, malgré l'obligation qui leur est faite de prévoir la création d'un cours ou d'une école offrant un enseignement en langue minoritaire si certaines conditions objectives sont satisfaites, les autorités manquent d'empressement et aucun recours juridique efficace ne semble exister pour s'opposer à leurs refus arbitraires. Dans cette optique, le Comité consultatif rappelle que le principal critère autorisant l'introduction d'un enseignement en langue minoritaire doit être l'existence d'une « demande suffisante », et non la composition ethnique de la région concernée.

Recommandations

192. Les autorités devraient mener une réflexion approfondie sur le rôle et la place de l'enseignement en langue minoritaire dans l'ensemble du système éducatif et compte tenu des réformes continues visant à renforcer la langue nationale. Dans cette perspective, les autorités

devraient déployer des efforts à long terme pour aider les enfants à mieux maîtriser la langue d'Etat sans, pour autant, mettre en danger leur possibilité de poursuivre des études dans leur langue.

193. Cette réflexion devrait aussi couvrir le rôle et la place des langues minoritaires dans l'enseignement supérieur car, à ce stade de l'éducation, une transition progressive vers l'ukrainien ne manquera pas d'avoir aussi une incidence sur l'enseignement secondaire.

194. Il est nécessaire de prévoir des garanties législatives plus claires pour assurer aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de recevoir une instruction dans leur langue sous certaines conditions, en particulier en cas de demande suffisante, conformément à l'article 14 (paragraphe 2) de la Convention-cadre. Les autorités locales devraient appliquer ces critères de manière équitable, et les refus doivent pouvoir être contestés par voie de recours juridique.

Article 15 de la Convention-cadre

Représentation des minorités dans les assemblées élues

Constats du premier cycle

195. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté que la loi de 1997 sur l'élection des députés du peuple contenait de louables règles précises visant à protéger les minorités nationales lors du découpage des circonscriptions électorales, déplorant que ces règles n'aient pas été conservées dans la nouvelle loi sur les élections, adoptée en 2001.

196. S'agissant de la situation de la République autonome de Crimée, le Comité consultatif a noté que la représentation des minorités nationales au sein du pouvoir législatif constituait une question extrêmement controversée. Alors qu'en 1994, des sièges étaient réservés au sein de l'Assemblée pour les Tatars de Crimée, cette garantie a par la suite disparu et, de ce fait, la présence de cette minorité a considérablement baissé.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

197. La représentation des Tatars de Crimée à l'échelon régional, même si elle ne reflète pas encore fidèlement leur présence réelle dans la population de Crimée, semble s'être améliorée depuis le premier cycle de suivi grâce à l'introduction du système électoral proportionnel. Résultat : à l'heure actuelle, 7 des 100 membres du Parlement de Crimée (*Verkhovna Rada*) et environ 1000 conseillers locaux sont aujourd'hui des Tatars de Crimée.

b) Questions non résolues

198. Le Parlement ukrainien a adopté la loi sur l'élection des députés du peuple le 25 mars 2004, remplaçant ainsi la loi en vigueur depuis 2001. Au nombre des changements les plus importants figure l'institution d'un système électoral reposant sur la représentation proportionnelle intégrale, qui s'est substitué au précédent système mixte — où la moitié des parlementaires étaient élus à la majorité simple dans des circonscriptions uninominales, la seconde moitié étant élue à la proportionnelle. Depuis les élections générales de 2006, les 450 sièges sont donc tous pourvus à la représentation proportionnelle dans une circonscription

unique étendue à l'ensemble du pays¹⁷. Le pourcentage minimal de suffrages requis pour obtenir un siège a été abaissé (4 à 3 %).

199. Selon les représentants de certaines minorités nationales (Roumains, Hongrois et Juifs, par exemple), les amendements susmentionnés ont produit un effet négatif sur la représentation des minorités nationales au sein du Parlement et d'autres assemblées élues au niveau régional. Ils déplorent que, pour les minorités nationales, il soit devenu pratiquement impossible d'avoir des députés élus du fait qu'une circonscription unique étendue à l'ensemble du pays permet difficilement à un parti régional ou à un parti défendant les intérêts de telle ou telle minorité nationale d'atteindre le seuil de 3 % à l'échelon national, mais aussi du fait que la législation sur les partis politiques exige qu'ils enregistrent des antennes dans au moins la moitié des régions du pays.¹⁸ Cette situation serait aggravée par le fait que les candidats indépendants ne sont plus acceptés et que les associations de minorités nationales ne peuvent pas participer aux élections, ce droit étant réservé aux partis politiques. Aussi regrettent-ils vivement que l'article 14 de la loi de 1992 sur les minorités nationales, qui autorise les associations de minorités à désigner leurs candidats aux élections, ne soit pas appliqué bien qu'il soit encore en vigueur. Dans ces conditions, le Comité consultatif estime que les autorités doivent harmoniser ces différentes dispositions législatives.

200. Le Comité consultatif note que la Commission de Venise¹⁹ tout comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe²⁰ ont déjà exprimé leur inquiétude concernant les faiblesses du nouveau système électoral en termes de représentation régionale dans un pays de la taille de l'Ukraine. De fait, les systèmes électoraux à représentation proportionnelle intégrale sont peu courants en Europe ; les pays ayant adopté ce type de système sont souvent petits en termes géographiques et démographiques, alors qu'en général, les pays dotés de systèmes proportionnels présentent des divisions géographiques en circonscriptions. En conséquence, la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire ont toutes deux suggéré d'introduire des mesures correctrices, telles que la création de différentes circonscriptions dans le pays ou la possibilité, pour les électeurs, d'indiquer leurs préférences pour tel ou tel candidat inscrit sur les listes électorales présentées par des partis politiques. Le Comité consultatif, pour sa part, a déjà déclaré à diverses occasions que lorsqu'ils envisagent des réformes entraînant des changements au niveau des circonscriptions, les États parties doivent

¹⁷ L'article 1.1 de la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine dispose que « *Les députés sont élus sur la base des principes d'un système proportionnel* » dans « *une circonscription nationale* ».

¹⁸ Dans son Avis des 5-6 juillet 2002 concernant la législation ukrainienne sur les partis politiques, la Commission de Venise critique déjà l'obligation pour tous les partis politiques d'être actifs à l'échelle du pays et pas seulement d'une région ou d'une municipalité du pays, situation « [...] qui constitue un obstacle juridique à la formation de partis privilégiant les questions liées à des problèmes régionaux (République autonome de Crimée, par exemple) » ; en conséquence de quoi la Commission a suggéré de, tout au moins, assouplir cette obligation car elle représente une restriction sérieuse à l'activité politique au niveau régional et local (CDL-AD(2002)17, paragraphes 9 et 15).

¹⁹ Voir l'Avis de la Commission de Venise concernant la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine adoptée les 16-17 décembre 2005 (paragraphe 23) ; l'Avis de la Commission de Venise concernant le projet de loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine adoptée les 12-13 décembre 2003 (CDL-AD(2004)001, paragraphes 6, 7 et 42) ; les recommandations de la Conférence internationale BIDDH/Commission de Venise « L'héritage démocratique européen et l'évolution de la législation électorale en Ukraine », point 1.

²⁰ L'Assemblée parlementaire a même encouragé les autorités ukrainiennes à remédier dès que possible au problème du système électoral législatif compte tenu que « [...] Un système entièrement proportionnel avec des listes de parti fermées et traitant l'ensemble de l'Ukraine comme une circonscription unique [...] ne garantit pas l'élection d'un parlement représentatif de la société ukrainienne dans toute sa diversité » (voir la Résolution 1549(2007) de l'APCE sur le Fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine, paragraphes 12 et 15.4).

veiller à ne pas compromettre les possibilités d'éligibilité des personnes appartenant à des minorités nationales.²¹

201. Compte tenu des sérieux obstacles que rencontrent les personnes appartenant à des minorités nationales en raison du nouveau système électoral et de la législation sur les partis politiques, dans un pays multiethnique tel que l'Ukraine, riche d'une grande diversité régionale, le Comité consultatif estime que la situation actuelle ne satisfait pas pleinement à l'obligation de promouvoir une participation pleine et effective aux affaires publiques, ainsi que le prévoit l'article 15 de la Convention-cadre, ni aux obligations décrites à l'article 14 de la loi sur les minorités nationales.

Recommandation

202. Les autorités sont invitées à envisager diverses modalités pour remédier aux nouveaux obstacles juridiques empêchant une représentation plus large des minorités nationales et une participation plus effective des personnes appartenant aux minorités nationales au sein des assemblées élues, et ce dans le cadre d'une prochaine révision du système électoral et de la législation sur les partis politiques.

Mécanismes de consultation

Constats du premier cycle

203. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a salué l'engagement des autorités ukrainiennes à consulter les minorités, volonté démontrée par la création du Conseil des représentants des organisations publiques des minorités nationales. En revanche, le Comité consultatif a émis quelques réserves concernant le fonctionnement de cet organe qui, estimait-il, ne se réunissait que rarement et n'offrait pas un forum propice à un dialogue régulier.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

204. Le Comité consultatif se réjouit d'apprendre que le Conseil des représentants des associations de minorités nationales en Ukraine (ci-après « le Conseil »), organe consultatif de la Commission d'État, a repris ses travaux en février 2008. La principale activité du Conseil, ainsi que le prévoient ses règlements, consiste à élaborer des propositions et à participer à la mise en œuvre des politiques nationales touchant aux minorités nationales.

205. Le Comité consultatif a été informé que seules les organisations ayant obtenu le statut panukrainien pouvaient faire partie du Conseil. À ce jour, le Conseil comprend 39 des 1300 associations de minorités existant en Ukraine. Il envisage actuellement une possible adhésion de l'association des Kurdes à sa structure, approche inclusive fort louable. D'autre part, le Comité consultatif se réjouit de savoir que le Conseil n'est plus présidé par le responsable de la Commission d'État et, par là même, renforce son indépendance.

206. Le Comité consultatif est satisfait d'apprendre qu'une consultation des représentants de minorités sur des questions relatives au racisme et à l'intolérance a été prévue dans le Plan d'action précité du ministère de l'Intérieur (voir les commentaires relatifs à l'article 6, ci-dessus).

²¹ Voir le Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 88 et autres références mentionnées dans ce cadre (www.coe.int/minorities).

b) Questions non résolues

207. Le Comité consultatif note avec inquiétude que les autorités ont demandé aux personnes appartenant à la minorité rom de désigner une seule organisation de leur communauté comme unique partenaire à consulter. Au sein même du Conseil, d'autres minorités telles que Bulgares, Allemands et Russes sont représentées par plusieurs organisations et cela ne pose pas de problème particulier. Le Comité consultatif estime que toutes les organisations roms jouissant du statut « panukrainien » doivent aussi avoir la possibilité d'être représentées au Conseil et d'être considérées comme des partenaires potentiels à consulter par les autorités, même si cela doit aboutir à une multiplicité de points de vue de la part de cette communauté.

208. L'interaction entre le Conseil et la Commission d'État semble insuffisante. Le Comité consultatif a appris que le Conseil adoptait son propre ordre du jour et se réunissait lorsqu'il le jugeait bon, mais que ses décisions et recommandations n'étaient pas systématiquement suivies d'effet auprès de la Commission d'État. Il serait souhaitable, par ailleurs, que celle-ci consulte plus systématiquement le Conseil avant de transmettre ses propres avis au Gouvernement.

209. Le Comité consultatif déplore que le Conseil n'ait été que rarement consulté sur des projets de loi, politiques et autres questions touchant aux minorités nationales. Ainsi, les autorités gouvernementales n'ont pas mené de véritable consultation sur le projet de concept pour une politique ethnique nationale et sur les projets d'amendement à la loi sur les minorités nationales. D'autre part, il est regrettable que des représentants de plusieurs associations ukrainiennes de minorités nationales, et même certaines autorités gouvernementales, aient confirmé au Comité consultatif ne pas avoir été consultés lors de l'élaboration du Rapport étatique sur la mise en œuvre de la Convention-cadre. À cet égard, le Comité consultatif rappelle l'importance de la consultation des minorités pour l'élaboration des Rapports étatiques ou autres communications écrites requises par la Convention-cadre ou autres traités internationaux concernant des questions liées aux minorités, ainsi que stipulé dans son Commentaire thématique sur la participation des minorités.²²

210. Le Comité consultatif déplore qu'à ce jour, le Conseil interethnique de Crimée, organe consultatif des minorités régionales, n'ait pas été rétabli, car il pourrait constituer un précieux forum pour débattre sur les moyens de désamorcer certaines tensions interethniques.

Recommandations

211. Des efforts sont à déployer pour assurer une consultation plus efficace de toutes les minorités nationales sur des questions relatives à leur protection. Aussi le Comité consultatif encourage-t-il la Commission d'État et autres institutions gouvernementales à consulter le Conseil plus systématiquement pour toutes les questions concernant les minorités nationales.

212. Les organisations roms doivent pouvoir participer davantage aux travaux du Conseil et aux consultations ad hoc menées par les autorités.

213. Le Comité consultatif encourage les autorités de Crimée à rétablir le Conseil interethnique de Crimée (ou un organe apparenté) pour débattre de manière plus participative sur les questions interethniques existant dans cette région.

²² Voir aussi le Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008 (www.coe.int/minorities).

Organes gouvernementaux spécialisés

Constats du premier cycle

214. Le Comité consultatif a noté que l'efficacité et la cohérence des travaux menés par les organes gouvernementaux s'occupant des minorités nationales souffraient des changements dont ils faisaient constamment l'objet.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

215. La Commission d'État, qui a remplacé la Commission d'État pour les nationalités et la migration en mars 2007, est le principal organe s'occupant des questions liées aux minorités nationales en Ukraine. Elle est chargée, entre autres, de concevoir et de mettre en œuvre les politiques concernant les relations intercommunautaires, les minorités nationales et les peuples déportés. La création d'un conseil de politique ethno-nationale au sein de la Présidence est un développement positif, qui peut apporter davantage de visibilité aux questions concernant les minorités. À noter, également, l'existence en République autonome de Crimée d'un organe spécialisé : le Comité républicain sur les relations inter-nationalités et les citoyens déportés.

b) Questions non résolues

216. De nombreux interlocuteurs — y compris au sein des autorités — ont regretté que les institutions gouvernementales s'occupant des minorités nationales aient continué à être caractérisées par une certaine instabilité en raison de multiples restructurations et remaniements. Cette situation malheureuse a nui à la mise en œuvre des politiques et à la préparation des réformes législatives. Par exemple, il semble que la coordination entre la Commission d'État et le conseil présidentiel de politique ethno-nationale nouvellement élu puisse être améliorée. Le Comité consultatif espère que la Commission d'État va pouvoir désormais révéler toute son utilité, notamment en suivant la mise en œuvre des politiques et des programmes destinés aux minorités nationales.

217. Le Comité consultatif a reçu des plaintes concernant le financement insuffisant fourni par la Commission d'État pour des activités ayant trait aux minorités nationales (voir les commentaires relatifs à l'article 5, ci-dessus). La situation financière défavorable de la Commission d'État serait en partie liée, semble-t-il, à son statut. En effet, alors qu'auparavant existait un ministère spécialement chargé des questions liées aux minorités, qui pouvait avoir son propre poste dans le budget de l'État, tel n'est plus le cas. Résultat : la Commission d'État jouit aujourd'hui d'une moindre influence sur l'ordre du jour du gouvernement, sur la prise de décision et sur l'allocation des ressources financières consacrées aux activités liées aux minorités.

Recommandation

218. Pour améliorer la continuité, l'efficacité et la cohérence de leurs travaux, l'Ukraine doit consolider les structures gouvernementales s'occupant des minorités nationales. En particulier, les autorités doivent renforcer le statut de la Commission d'État, afin d'améliorer son efficacité, et notamment d'influer sur la prise de décisions politiques et sur l'attribution de ressources budgétaires.

Participation à la vie socioéconomique

Constats du premier cycle

219. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a noté avec inquiétude que la participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie économique avait laissé à désirer, et qu'elles étaient touchées par le chômage de manière disproportionnée — notamment les Tatars de Crimée.

220. Par ailleurs, le Comité consultatif a estimé que la participation effective des personnes appartenant à des peuples anciennement déportés à la vie culturelle, sociale et économique, étaient entravée par la question de l'accès à la terre.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

221. Le Comité consultatif se réjouit de savoir que des ressources financières sont prélevées sur le budget de l'État pour répondre aux besoins des peuples anciennement déportés liés à leur retour. Selon le Rapport étatique, ces fonds ont servi à construire des logements et des établissements scolaires, ainsi qu'à installer l'approvisionnement en eau courante, en gaz et en électricité. En ce qui concerne l'acquisition de la citoyenneté pour les peuples anciennement déportés, l'élimination de certains obstacles a facilité l'accès à certains droits et la restitution des biens.

222. Il y a eu des initiatives louables prises au niveau régional, notamment dans les régions d'Odessa et d'Uzhgorod, pour coordonner une série de mesures destinées à améliorer la situation socio-économique des Roms (voir les commentaires relatifs à l'article 4, ci-dessus).

b) Questions non résolues

223. Le Comité consultatif note avec inquiétude que des personnes appartenant à des certaines minorités nationales se heurtent à des difficultés socio-économiques particulièrement graves. Aussi des efforts accrus s'imposent-ils pour fournir des garanties adéquates en matière de logement, d'emploi, de santé et de services sociaux pour les personnes appartenant à des minorités défavorisées. L'accès à l'emploi des Roms et particulièrement des femmes roms est souvent rendu plus difficile en raison de leur manque d'éducation (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 12 ci-dessus). Les efforts déployés pour remédier à cette situation ont été très limités, y compris dans le secteur législatif, et la situation n'a guère évolué depuis l'adoption du premier Avis sur l'Ukraine en 2002. Ainsi, alors que la loi sur l'emploi²³ prévoit des garanties supplémentaires pour les catégories sociales les plus défavorisées (mères célibataires, par exemple), elle ne prévoit aucune mesure en faveur des personnes appartenant à des groupes minoritaires défavorisées. Dans ce domaine, l'absence de statistiques officielles en matière d'emploi au sein des groupes minoritaires défavorisés constitue aussi un obstacle à l'élaboration de politiques adéquates (voir les commentaires relatifs à l'article 4, ci-dessus).

224. Bien que le chômage soit un problème général en Ukraine, il sévit encore davantage parmi certaines minorités nationales, telles les Tatars de Crimée et les Roms. Cette situation est parfois aggravée par des pratiques directement ou indirectement discriminatoires, ainsi que par le faible niveau d'éducation des personnes appartenant à ces groupes vulnérables. Étant

²³ Loi sur l'emploi (« Zakon Ukraini pro zajnjatis naselenja »), 1^{er} mars 1991, N 803-XII.

donné l'absence de statistiques fiables en matière d'emploi des groupes les plus défavorisés, il est difficile d'analyser la situation réelle et de mettre en place des politiques et des mesures adéquates pour remédier à leur situation de chômage (voir les commentaires relatifs à l'article 4, ci-dessus).

225. Le Comité consultatif est préoccupé par la situation socioéconomique et sanitaire des Roms, qui vivent souvent en état d'extrême pauvreté au sein de communautés séparées et dans des conditions insalubres, sans électricité, chauffage, évacuation des eaux usées ni moyens de transport. Les conditions de vie difficiles, notamment dans des logements ne répondant pas aux normes d'habitabilité minimale, ont une incidence néfaste sur la santé de la communauté rom. Des cas de maladies graves, telles que tuberculose et diphtérie, ont été signalés. Au dire de certaines organisations non gouvernementales, les actions visant à fournir des soins de santé aux personnes les plus touchées sont pratiquement inexistantes. En outre, le Comité consultatif a été informé de cas de refus, par certains médecins, de soigner des personnes appartenant à la minorité rom.

226. En Crimée, les problèmes liés à l'accès à la terre par les Tatars, problèmes sans doute à l'origine des tensions interethniques, sont généralement restés sans solution. Selon les Tatars de Crimée, les indemnités reçues sont souvent inadéquates, tandis que la terre attribuée est souvent de qualité inférieure et/ou éloignée de l'endroit où ils vivaient auparavant. L'absence de cadastre complique sérieusement les choses car, souvent, la terre a été accaparée progressivement et les anciens propriétaires n'ont aucun moyen de faire valoir leurs droits. Le Comité consultatif s'étonne qu'aucune disposition légale concernant la restitution des biens n'ait été adoptée jusqu'à présent, ce qui ajoute à l'actuelle insécurité juridique. Il a été informé de l'élaboration d'un projet de loi sur les droits des personnes déportées, instrument qui devrait constituer une base légale facilitant le processus de restitution des terres. Dans ce domaine, il est essentiel qu'à l'avenir, toutes les lois soient élaborées en concertation avec des représentants des peuples anciennement déportés et conformément aux normes internationales applicables.

Recommandations

227. Les autorités doivent garantir une égalité d'accès des minorités nationales au marché du travail, ainsi que mettre en place des politiques ciblées, comprenant notamment des mesures positives pour améliorer la situation des groupes tels que Roms et Tatars de Crimée.

228. Le Comité consultatif prie instamment les autorités concernées, en particulier le ministère de la Santé, à prendre des mesures énergiques pour fournir des services sanitaires effectifs à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales et un traitement médical adéquat aux personnes les plus en danger, tels que les Roms.

229. Il faut intensifier les efforts visant à remédier au problème du logement de mauvaise qualité et du manque d'accès aux infrastructures de base. Les mesures devraient s'inscrire dans une Stratégie globale pour les Roms, fondée sur les Plans d'action menés au niveau régional, qui serait accompagnée d'un mécanisme de suivi efficace, transparent et participatif.

230. Le Comité consultatif invite les autorités à accélérer leurs travaux afin d'adopter des normes juridiques transparentes pour la restitution des terres aux peuples anciennement déportés, notamment aux Tatars de Crimée. Les autorités doivent veiller à ce que cette législation soit élaborée en concertation avec les groupes concernés et à tenir compte des normes internationales concernées.

Article 18 de la Convention-cadre

Coopération bilatérale

Constats du premier cycle

231. Dans son premier Avis, le Comité consultatif a enjoint les autorités à poursuivre leurs efforts pour assurer que l'obligation de visa n'entraîne pas de restrictions excessives sur le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts au-delà des frontières. Les problèmes concernant les documents de voyage des étudiants appartenant à la minorité roumaine qui suivent leurs études en Roumanie ont également été abordés.

232. Le Comité consultatif a salué la création de plusieurs commissions bilatérales chargées d'examiner la mise en œuvre des traités relatifs à la protection des minorités.

Situation actuelle

a) Évolutions positives

233. Des commissions bilatérales fondées sur des accords conclus entre l'Ukraine et des pays voisins (par exemple, Hongrie, Roumanie et Slovaquie) ont poursuivi leurs activités. Ainsi, la mise en œuvre de l'accord bilatéral passé entre la Roumanie et l'Ukraine est suivie par la commission bilatérale depuis 2006, avec la participation, à titre d'observateurs, de représentants du Conseil de l'Europe et du Bureau du Haut-Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales. Des protocoles spéciaux prévoyant une coopération en matière d'enseignement pour les minorités ont été inclus dans certains accords bilatéraux. En outre, dans le domaine de la protection des minorités, l'Ukraine a lancé une coopération avec d'autres pays (Belarus, Allemagne, Lituanie et Moldova).

b) Questions non résolues

234. Le Comité consultatif a été informé que, à la suite de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, des personnes appartenant à la minorité roumaine rencontraient des complications administratives pour maintenir des contacts fréquents au-delà de la frontière — notamment restriction du nombre des passages à l'étranger et augmentation des frais de visa.

235. Un regain des tensions a été noté dans les relations bilatérales entre l'Ukraine et la Fédération de Russie, notamment concernant des questions linguistiques. Ces tensions auraient eu une incidence sur les travaux de la commission bilatérale russo-ukrainienne.

Recommandations

236. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts avec les Etats voisins pour veiller à ce que, dans le cadre de l'Union européenne, les nouvelles obligations de visa ne limitent pas de façon injustifiée le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à établir et à maintenir des contacts hors frontière.

237. Les autorités pourraient rechercher des moyens de renforcer la coopération bilatérale avec la Fédération de Russie sur les questions minoritaires.

III. REMARQUES CONCLUSIVES

238. Le Comité consultatif estime que les présentes remarques conclusives pourraient servir de base pour les conclusions et recommandations qui seront adoptées par le Comité des Ministres à l'égard de l'Ukraine.

Évolutions positives

239. L'Ukraine a continué à prêter attention à la protection des minorités nationales et diverses mesures ont été prises afin de modifier le cadre législatif ayant trait à la protection des minorités. Par exemple, le projet de loi concernant le concept de politique ethnique a été finalisé. Ce document, qui prévoit plusieurs mesures visant à renforcer le dialogue interculturel et interethnique, va maintenant faire l'objet d'un large débat public. Certaines améliorations ont été notées concernant les Tatars de Crimée et d'autres peuples anciennement déportés, comme l'octroi de la citoyenneté ukrainienne à la très grande majorité des personnes revenues en Ukraine.

240. Des initiatives et programmes régionaux ciblés sur des personnes appartenant à des minorités telles que les Roms et les Tatars de Crimée ont été mis en œuvre dans certaines régions. Ces stratégies visent à améliorer leur situation dans plusieurs domaines, notamment en matière de santé et d'éducation.

241. L'Ukraine a continué à soutenir avec des fonds publics les initiatives culturelles de minorités nationales et la procédure relative à l'attribution des aides financières a été modifiée en vue d'améliorer l'ouverture et la transparence.

242. Les autorités ukrainiennes se sont efforcées de promouvoir le dialogue interculturel et interethnique, ainsi que de contrôler les propos incitant à la haine dans les médias écrits et électroniques, notamment Internet. Un Plan d'action prometteur pour contrer le racisme a été adopté en 2007.

243. Le processus de restauration des noms historiques dans les langues minoritaires dans les zones où les personnes appartenant à des minorités nationales résident de façon compacte s'est poursuivi.

244. Depuis 2002, de nouveaux manuels scolaires ont été élaborés à l'intention des établissements où les cours sont donnés dans des langues minoritaires. Les autorités se sont engagées à intensifier leurs efforts dans ce domaine.

245. Le Conseil consultatif des représentants des minorités a récemment repris ses activités et a acquis une plus grande indépendance. Les autorités le consultent de plus en plus sur les questions les concernant.

Sujets de préoccupation

246. Hormis quelques initiatives législatives isolées, il n'y a pas eu de grands changements dans la législation ayant trait aux minorités nationales. Le cadre législatif actuel est dépassé, manque de cohérence et présente un certain nombre d'insuffisances. Par conséquent, il y a une nécessité urgente de mettre la législation nationale, en particulier la loi sur les minorités nationales, en conformité avec les normes internationales pertinentes, et notamment avec la Convention-cadre.

247. Il faut trouver un juste équilibre entre le but légitime de promouvoir l'emploi de la langue ukrainienne dans plusieurs sphères de la vie et la nécessité de garantir l'usage des langues minoritaires en privé et en public. Les réformes en cours devraient être poursuivies conformément à une politique linguistique globale et cohérente, qui reste à définir. Il est essentiel qu'elle repose sur des principes bénéficiant d'un consensus plus large afin de favoriser un plus fort sentiment d'appropriation par la population, y compris chez les personnes appartenant à des minorités nationales.

248. L'Ukraine n'a toujours pas adopté de législation civile et administrative générale ayant trait à la discrimination. Etant donné le manque de données statistiques fiables concernant les cas de discrimination, il est par ailleurs difficile d'élaborer des politiques ciblées dans ce domaine.

249. Les Roms continuent à être confrontés à de sérieuses difficultés économiques et sociales qui entravent leur intégration au sein de la société ukrainienne. De nouvelles initiatives doivent être lancées afin d'encourager la scolarisation des enfants roms d'âge préscolaire et de les intégrer dans les écoles ordinaires.

250. Les agressions racistes et les manifestations d'antisémitisme et d'islamophobie, y compris contre des personnes appartenant à certaines minorités nationales, ont augmenté dans des proportions inquiétantes. Il est essentiel de faire preuve de davantage de détermination dans la conduite des enquêtes et des poursuites relatives à ces affaires. Des mesures de sensibilisation devraient être mises en place parmi les autorités concernées.

251. Faute de bénéficier d'un soutien financier de la part de l'Etat, certaines minorités nationales éprouvent des difficultés à assurer la conservation et la restauration de leurs monuments culturels et de leurs cimetières. Des actes de vandalisme contre des sites religieux de minorités ont été signalés, notamment en Crimée.

252. La possibilité légale d'appliquer des quotas linguistiques rigides pour promouvoir l'usage de la langue d'Etat dans les émissions de radio et de télévision soulève de sérieux problèmes au regard de la Convention-cadre, notamment en ce qui concerne les opérateurs privés. Il importe de prendre des mesures au vu des difficultés grandissantes pour produire et diffuser des émissions dans les langues minoritaires et des récentes restrictions linguistiques dans le domaine du cinéma.

253. La proportion des cours donnés en ukrainien a continué à augmenter à tous les niveaux d'enseignement, au détriment des langues minoritaires. Le fait que tous les examens de fin d'études secondaires et les examens d'entrée dans des établissements d'enseignement supérieur ne pourront être passés qu'en ukrainien peut entraîner une limitation injustifiée du droit des personnes appartenant à des minorités nationales à recevoir un enseignement dans leur langue.

254. Le manque de manuels scolaires de qualité et de professeurs qualifiés pour enseigner dans les langues minoritaires constitue un problème persistant.

255. La participation aux affaires publiques des personnes appartenant à des minorités nationales est en recul. Suite aux modifications apportées au système électoral en 2004, qui ont créé de nouveaux obstacles à la représentation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les assemblées élues. Il faudrait assurer une participation plus large des organisations de Roms dans les activités du Conseil des représentants des associations de minorités nationales en Ukraine, ainsi que dans le cadre des consultations *ad hoc* organisées par les autorités.

256. Les problèmes liés à l'accès à la terre par les Tatars de Crimée restent largement non résolus en Crimée. Aucune disposition légale relative à la restitution des biens aux peuples anciennement déportés n'a encore été adoptée.

Recommandations

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

- modifier sans plus tarder le cadre législatif relatif aux questions de minorités afin de le mettre en conformité avec les normes internationales pertinentes ;
- compléter les dispositions civiles et administratives sur la discrimination et adopter des mesures spéciales visant à promouvoir l'égalité pleine et effective ;
- renforcer les efforts déployés pour améliorer la situation économique et sociale des personnes appartenant à des minorités défavorisées, en particulier les Roms et les Tatars de Crimée ;
- faire preuve de davantage de détermination dans la conduite des enquêtes et des poursuites dans les affaires motivées par le racisme et intensifier les activités de sensibilisation parmi les responsables de l'application des lois, les procureurs et les juges ;
- veiller à ce que les politiques visant à promouvoir l'usage de la langue d'Etat ne réduisent pas de manière disproportionnée l'emploi des langues minoritaires ;
- envisager la possibilité d'encourager l'usage de la langue d'Etat dans les médias par le biais de mécanismes d'incitation, afin que cela relève d'une démarche volontaire, et revoir le système imposant des quotas rigides ;
- veiller à ce que les initiatives visant à promouvoir l'usage de la langue ukrainienne dans l'enseignement n'entraînent pas de limitations abusives du droit à l'enseignement de ou dans une langue minoritaire ;
- augmenter les efforts visant à pallier la pénurie d'enseignants qualifiés et à fournir des manuels scolaires de qualité dans les langues minoritaires ;
- prendre des mesures afin d'assurer une plus grande participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans les assemblées élues et d'améliorer le fonctionnement des organes consultatifs existants ;
- prendre de nouvelles mesures pour résoudre le problème des revendications foncières des Tatars de Crimée, notamment en adoptant des dispositions légales relatives à la restitution de biens et en fournissant des indemnités adéquates.