

Strasbourg, le 28 mars 2013

Public
ACFC/OP/III(2012)002

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

Troisième avis sur l'Ukraine adopté le 22 mars 2012

RÉSUMÉ

L'Ukraine a poursuivi son approche constructive de la Convention-cadre et du processus de suivi. Plusieurs sujets préoccupants au cours du deuxième cycle de suivi se sont améliorés. La procédure d'examen de fin d'études secondaires, par exemple, a été modifiée pour permettre aux élèves des écoles qui dispensent un enseignement en langues minoritaires de passer leurs examens dans leur langue de scolarisation. Cette évolution est bien accueillie par les représentants des minorités, bien que l'on commence à signaler des problèmes de mise en œuvre concrète pour les étudiants qui souhaitent passer leurs examens dans des langues minoritaires autres que le russe.

En revanche, on n'a enregistré aucun progrès dans un certain nombre de domaines. La polarisation de la société sur l'usage des langues ukrainienne et russe est préjudiciable aux possibilités des personnes appartenant à d'autres minorités, en particulier celles moins nombreuses, d'exercer leurs droits tels que protégés par la Convention-cadre. Rien n'a été fait pour faire avancer le cadre législatif concernant la protection des minorités nationales et le statut et le rétablissement des droits des personnes anciennement déportées ; pas plus qu'une législation complète anti-discrimination n'a été adoptée. Un projet de loi sur le statut et le rétablissement des droits des personnes anciennement déportées a toutefois été préparé et soumis au parlement.

On continue de signaler les fortes inégalités qui touchent les Roms dans des domaines tels que l'éducation, la santé, l'accès au logement et l'emploi ainsi qu'au sein du système judiciaire. Malgré quelques efforts faits au niveau régional, il n'existe pas de plan d'action national complet consacré à la promotion de l'égalité pleine et entière des Roms. Les Tatars de Crimée et d'autres personnes anciennement déportées continuent souvent de vivre dans des conditions déplorables avec un accès limité aux services publics, car aucun progrès important n'a été fait dans le règlement des litiges en matière de terres et de logements, notamment en matière d'indemnisation suffisante.

Il n'existe aucun critère clair ni aucune procédure transparente pour l'octroi de subventions aux activités culturelles des minorités, ce qui amène à percevoir qu'il est régi par l'arbitraire. Cette situation risque de créer des tensions entre les différents groupes concernés. Des garanties juridiques claires concernant l'enseignement en langues minoritaires font toujours défaut et la décision concernant les critères d'ouverture de classes en/des langues minoritaires incombe aux collectivités locales. Les médias de langue russe sont très présents dans l'espace médiatique ukrainien. Les quotas linguistiques élevés imposés pour promouvoir la langue d'Etat ont touché en revanche de manière disproportionnée les langues des minorités moins nombreuses.

L'instance gouvernementale chargée de toutes les questions liées à la protection des minorités a été dissoute à la fin de 2010 et ses responsabilités ont été confiées à un petit service au sein du Ministère de la Culture. Les représentants des minorités déplorent que, depuis, l'accès aux hauts fonctionnaires des ministères est devenu beaucoup plus difficile et que, dans l'ensemble, ils sont de moins en moins consultés et participent de moins en moins à la prise des décisions les concernant.

Questions nécessitant une action immédiate

- **Adopter sans tarder, et en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales, un cadre législatif complet concernant la protection des minorités nationales et le statut et le rétablissement des droits des personnes anciennement déportées, notamment en ce qui concerne l'accès aux terres ;**
- **Prendre des mesures globales et ciblées pour promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités défavorisées, telles que les Roms et les Tatars de Crimée, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'éducation et au logement ;**
- **Rétablir une instance gouvernementale spécialisée disposant de ressources financières et humaines suffisantes pour coordonner toutes les questions relatives à la protection des personnes appartenant aux minorités nationales.**

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS	5
Processus de suivi.....	5
Bilan de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi ..	5
Cadre législatif et institutionnel	6
Egalité pleine et effective	6
Lutte contre le racisme et la discrimination.....	7
Soutien des cultures minoritaires	7
Médias	7
Politique linguistique.....	8
Education	8
Participation effective.....	9
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	10
Article 3 de la Convention-cadre	10
Article 4 de la Convention-cadre	12
Article 5 de la Convention-cadre	17
Article 6 de la Convention-cadre	19
Article 8 de la Convention-cadre	23
Article 9 de la Convention-cadre	24
Article 10 de la Convention-cadre	27
Article 11 de la Convention-cadre	29
Article 12 de la Convention-cadre	30
Article 14 de la Convention-cadre	32
Article 15 de la Convention-cadre	34
Article 18 de la Convention-cadre	39
III. CONCLUSIONS	41
Evolutions positives au terme de deux cycles de suivi.....	41
Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi.....	41
Questions nécessitant une action immédiate	44
Autres recommandations	44

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

TROISIÈME AVIS SUR L'UKRAINE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent avis sur l'Ukraine conformément à l'article 26, paragraphe 1 de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Le constat repose sur les informations contenues dans le rapport étatique (ci-après le rapport étatique), reçu le 7 mai 2009, et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de sa visite à Lviv, Simferopol et Kiev, du 23 au 27 janvier 2012.
2. La section I ci-après présente les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Ukraine. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant à la section II, laquelle porte sur les dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux sections font fréquemment référence aux suites données aux constats formulés dans le cadre du suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans les premier et deuxième avis du Comité consultatif sur l'Ukraine, adoptés le 1^{er} mars 2002 et le 30 mai 2008 respectivement, ainsi que dans les résolutions correspondantes du Comité des Ministres, adoptées le 5 février 2003 et le 30 mars 2011.
4. Les conclusions de la section 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 son dialogue avec les autorités de l'Ukraine, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage fortement les autorités à publier le présent avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent et ouvert à l'ensemble des acteurs concernés. Le Comité consultatif souhaite également attirer l'attention des Etats parties sur le fait que, le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles pour la publication des avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, destinés à accroître la transparence et à mettre rapidement à la disposition de toutes les parties concernées les informations sur les constats et conclusions (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97) 10 relative aux mécanismes de suivi aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Processus de suivi

6. L'Ukraine poursuit une approche essentiellement constructive à l'égard du processus de suivi de la Convention-cadre. Après l'adoption du deuxième avis du Comité consultatif en mai 2008, le gouvernement a rapidement communiqué ses commentaires en novembre 2008, puis soumis en temps voulu le troisième rapport étatique en mai 2009. Toutefois, à cause du retard pris par l'adoption de la résolution du Comité des Ministres, reportée à mars 2011, le deuxième avis ainsi que les commentaires du gouvernement n'ont été rendus publics que le 31 mars 2011. En conséquence, les minorités et les représentants du gouvernement ne semblent pas connaître ces deux textes. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à traduire dans les plus brefs délais ce troisième avis dans la langue d'Etat et à le diffuser largement dès sa publication, afin de faire connaître les conclusions et les recommandations du Comité consultatif aux représentants des minorités ainsi qu'aux collectivités locales et régionales. Le Comité consultatif prévoit aussi qu'il sera possible d'organiser un séminaire de suivi en Ukraine à la fin du troisième cycle de suivi, séminaire généralement considéré comme l'occasion de débattre de manière constructive de la mise en œuvre des recommandations du Comité consultatif avec les partenaires compétents au niveau des pouvoirs publics et des minorités.

7. Le Comité consultatif déplore que le troisième rapport étatique semble avoir été préparé sans consultation approfondie des représentants des minorités. Tout en reconnaissant la difficulté de collecter des informations auprès des organismes gouvernementaux et des acteurs non gouvernementaux dans tout le pays, le Comité consultatif estime que le rapport gagne en qualité si on y inclut les principales préoccupations des représentants compétents des pouvoirs publics et des minorités, et notamment leurs commentaires sur le projet de rapport étatique.

8. Le Comité consultatif souhaite exprimer sa reconnaissance aux autorités ukrainiennes à tous les niveaux pour leur approche constructive et leur attitude coopérative avant et pendant sa visite dans le pays. Celle-ci a donné au Comité consultatif une occasion fort utile de discuter de l'état de la mise en œuvre de la Convention-cadre en Ukraine avec un certain nombre d'instances gouvernementales centrales et régionales ainsi qu'avec les représentants des différentes minorités nationales, et cela d'autant plus que les informations communiquées dans le rapport étatique soumis en mai 2009 étaient obsolètes au moment de la visite.

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

9. L'organisation des élections législatives, qui doivent se tenir en octobre 2012, a entraîné la suspension actuelle de nombreuses grandes réformes législatives, notamment en ce qui concerne la protection des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif constate en outre une profonde division dans la société ukrainienne, qui correspond au clivage linguistique. L'ensemble de la société semble se polariser sur les questions liées à l'usage des langues ukrainienne et russe, ce qui porte préjudice aux possibilités des personnes appartenant à des minorités moins nombreuses d'exercer leurs droits tels que protégés par les normes nationales et internationales.

10. Au niveau international, l'attention se porte de plus en plus ces dernières années sur la régression que connaîtraient les libertés démocratiques et la règle de droit en Ukraine. Ces évolutions ont également été mentionnées par les interlocuteurs du Comité consultatif pendant la visite dans le pays, tout comme la diminution globale de la concertation des autorités avec la société civile ressentie par les représentants des minorités qui observent une diminution générale

des possibilités de rencontrer des représentants du gouvernement à haut niveau et de leur faire effectivement prendre en compte leurs préoccupations.

Cadre législatif et institutionnel

11. Aucun progrès n'a été fait concernant l'adoption d'un cadre juridique complet sur les droits des minorités. La législation applicable reste obsolète et incohérente, car les projets d'amendements à la loi de 1992 sur les minorités nationales n'ont pas été adoptés. Aucun progrès n'a été fait non plus concernant le statut des personnes anciennement déportées et le rétablissement de leurs droits. Le Comité consultatif s'inquiète du vide institutionnel laissé par la dissolution du Comité d'Etat pour les nationalités et la religion (SCNR) à la fin de 2010, vide qui n'a pas été comblé par la beaucoup plus petite subdivision des minorités nationales et de la diaspora ukrainienne du Ministère de la Culture. Un certain nombre de représentants des minorités et des pouvoirs publics s'inquiètent de ce que l'absence de cadre législatif institutionnel cohérent en matière de droits des minorités puisse faire obstacle à la certitude juridique et aux réactions coordonnées du gouvernement sur une question complexe qui revêt une haute importance pour une grande partie de la population.

Egalité pleine et effective

12. Faute de système global de collecte des données, on ne dispose pas de données récentes et exactes sur le nombre et la situation des personnes appartenant aux minorités nationales pour élaborer et mettre en œuvre des politiques satisfaisantes en matière d'égalité. On n'utilise pas non plus d'autres informations, recueillies par la société civile et par la recherche indépendante, pour vérifier l'accès des groupes les plus défavorisés de la société à leurs droits et aux avantages sociaux. Une compréhension précise de la situation est pourtant indispensable pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer des mesures globales propres à favoriser une égalité pleine et effective.

13. Peu de progrès ont été faits pour promouvoir l'égalité pleine et effective des groupes minoritaires défavorisés, en particulier les Roms et les Tatars de Crimée. Aucun plan national global de promotion de l'égalité pleine et entière n'a été adopté bien que les représentants des minorités n'aient cessé de le préconiser. L'article 24 de la Constitution, qui interdit toute restriction ou privilège fondé notamment sur l'origine ethnique, est encore invoqué pour justifier le fait de ne pas adopter de mesures positives au profit des groupes défavorisés, comme le demande expressément l'article 4 de la Convention-cadre. Les Roms sont confrontés à des inégalités persistantes dans un certain nombre de domaines, notamment l'éducation, la santé, le logement et l'emploi. Le Comité consultatif a aussi reçu des informations très inquiétantes sur les inégalités dont continuent d'être victimes les personnes appartenant à certaines communautés minoritaires nationales au sein du système judiciaire.

14. Les Tatars de Crimée ainsi que d'autres personnes anciennement déportées continuent de souffrir des inégalités faute de cadre législatif sur la restitution des terres cultivables et l'indemnisation de la perte de ces terres à la suite des expulsions. Ils vivent souvent dans des conditions déplorables dans des quartiers non autorisés et ont un accès limité aux services publics, aux équipements et aux infrastructures. Tout en reconnaissant la complexité de la réinstallation et de la réintégration de près de 280 000 personnes revenues en Crimée, le Comité consultatif regrette que seuls des progrès limités aient été faits. Il convient de prendre des mesures énergiques pour restaurer le dialogue entre les autorités et les représentants des Tatars de Crimée sur les problèmes des terres, notamment en matière d'indemnisation équitable et d'occupation non autorisée des terres, car la lenteur des progrès alimente l'hostilité entre les différents groupes ethniques en Crimée ainsi qu'au sein de la population des Tatars de Crimée. Il faut en outre veiller à ce que l'allocation des fonds limités réservés à l'installation et à

l'intégration des personnes anciennement déportées soit régulièrement contrôlée et évaluée, en étroite concertation avec les représentants des groupes concernés, afin que ces fonds aillent réellement à leurs bénéficiaires.

Lutte contre le racisme et la discrimination

15. On ne constate aucun progrès concernant l'adoption d'une législation complète contre la discrimination. Si le Ministère de la Justice a élaboré un projet de stratégie de lutte contre la discrimination, il n'en reste pas moins que le projet de législation complète mis au point par des représentants de la société civile et des experts n'aurait pas fait l'objet d'un examen officiel. Certaines dispositions du Code pénal ont été modifiées en 2009, qui élargissent la liste des infractions pour lesquelles le caractère raciste est considéré comme une circonstance aggravante, et qui alourdissent la peine maximale pour des délits où intervient la haine raciale. Ces dispositions ne sont toutefois invoquées que très rarement, car l'acte délibéré requis pour l'incitation à la haine ethnique est difficile à prouver dans les cas particuliers.

16. Les hostilités interethniques et les infractions à caractère raciste semblent augmenter alors que la dissolution du SCNR a laissé un vide institutionnel dans le domaine de la lutte contre le racisme et la discrimination en Ukraine. L'Ukraine occidentale et la Crimée semblent avoir été particulièrement touchées par une augmentation de la tension interethnique et interreligieuse, qui semble souvent alimentée par les médias locaux ainsi que par certains responsables politiques. On rapporte de fréquentes allégations d'abus et de harcèlement policiers contre certains groupes minoritaires ; le Ministère de l'Intérieur doit élargir les activités de formation et de sensibilisation menées par son service de surveillance des droits de l'homme. Il conviendrait aussi de créer un mécanisme de recours indépendant pour que les abus policiers puissent faire l'objet d'enquêtes effectives et de suites.

Soutien des cultures minoritaires

17. Tout un éventail d'activités culturelles des minorités nationales continuent d'être soutenues par les collectivités régionales et locales d'Ukraine. En outre, le Ministère de la Culture a maintenu son aide traditionnelle à six organes de presse en langues minoritaires. Mais il n'existe toujours pas de critères clairs et de procédures transparentes pour l'octroi de cette aide, dont les représentants des minorités ne comprennent pas toujours si et dans quelle mesure ils la recevront. De plus, les représentants des minorités n'ont pas suffisamment de possibilités de participer aux décisions sur l'attribution de l'aide. Il convient de veiller à ce que toutes les communautés minoritaires, y compris celles moins nombreuses, aient un accès égal à l'aide financière et administrative générale, notamment en ce qui concerne les locaux de leurs organisations. Il convient aussi de faire davantage d'efforts pour restituer les biens religieux aux communautés minoritaires nationales et prendre en compte l'importance toute particulière des bâtiments et monuments religieux pour l'identité culturelle et religieuse de ces groupes.

Médias

18. La présence des médias russophones est encore très forte dans l'espace médiatique ukrainien. Les quotas linguistiques élevés, imposés pour promouvoir la langue d'Etat, ont toutefois des effets disproportionnés sur les langues des minorités moins nombreuses, car les coûts de traduction peuvent parfois empêcher la diffusion de programmes dans la langue de ces minorités. L'imposition de quotas stricts aux médias du secteur privé n'est pas conforme à l'article 9 de la Convention-cadre. En outre, il semble que la procédure d'attribution des licences et des fréquences ne soit pas mise en œuvre avec égalité, ce qui touche, là aussi, indûment les médias dans les langues des minorités moins nombreuses. L'aide à la presse et aux médias du secteur public pour la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique en langues minoritaires est

généralement considérée comme insuffisante pour répondre aux besoins des communautés minoritaires nationales et davantage d'efforts devraient être faits pour recruter des représentants des minorités dans les médias et pour former les journalistes des médias généralistes dans le but de refléter adéquatement les préoccupations des communautés minoritaires nationales dans les médias.

Politique linguistique

19. L'adoption d'un cadre législatif cohérent et actualisé de l'usage des langues en Ukraine n'a pas avancé. Si un certain nombre de projets ont été soumis au parlement, ils se sont accompagnés de débats publics conflictuels et n'ont apparemment pas fait l'objet d'une consultation globale de la société civile, y compris des représentants de toutes les communautés minoritaires nationales. Il convient de veiller à ce que les discussions entre les deux plus grands groupes linguistiques d'Ukraine ne fassent pas oublier les autres minorités, particulièrement celles moins nombreuses, qui ont besoin d'attention et de soutien pour exercer effectivement leurs droits linguistiques. Le seuil de 50 % pour l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités locales n'a pas été modifié et reste trop élevé. En outre, il n'est pas appliqué de manière cohérente dans les zones de peuplement dense de personnes appartenant aux minorités moins nombreuses. Il faudrait faire preuve de plus de souplesse et faire davantage d'efforts pour créer un environnement propice à l'utilisation de toutes les langues minoritaires en public, afin de refléter la société multiculturelle de l'Ukraine.

20. Aucun progrès ne semble avoir été fait concernant la restauration des toponymes, noms de rues et autres indications topographiques traditionnelles. Les collectivités locales qui, conformément à la loi sur l'autonomie locale, sont chargées de décider de ces questions, seraient souvent réticentes à soutenir les efforts déployés par les communautés minoritaires pour que les toponymes traditionnels soient restaurés, surtout lorsqu'ils concernent des monuments historiques qui revêtent une grande importance pour les communautés minoritaires.

Education

21. Un conseil consultatif spécial pour les minorités nationales a été créé sous l'égide du Ministère de l'Éducation et de la Science, de la Jeunesse et du Sport (ci-après le Ministère de l'Éducation) en 2010. Il sert de forum à des débats constructifs sur des questions intéressant les minorités nationales, telles que les manuels scolaires et la manière dont ceux-ci représentent les cultures minoritaires, ainsi que la langue utilisée dans les examens de fin d'études secondaires. Des changements positifs ont été introduits à cet égard en 2010 : en effet, les examens ont pu être passés non seulement en ukrainien mais dans sept langues de scolarisation. On constate certains efforts faits pour promouvoir les possibilités de formation des enseignants en/des langues minoritaires.

22. Le Comité consultatif reste préoccupé par l'absence persistante de garanties juridiques claires concernant l'éducation en/des langues minoritaires. C'est aux autorités locales qu'il incombe de décider des critères d'ouverture de classes en langues minoritaires, sans directive donnée par le Ministère de l'Éducation. D'où de grandes disparités dans l'exercice du droit à l'enseignement en langues minoritaires dans les différentes régions. Il n'existe que 15 écoles de la langue des Tatars de Crimée et sept écoles de langue ukrainienne en Crimée, ce qui est insuffisant pour répondre aux besoins des communautés concernées. L'enseignement en/des langues minoritaires en Ukraine occidentale est jugée insuffisante, particulièrement en ce qui concerne les langues roumaine et polonaise. Des efforts accrus sont nécessaires pour que les établissements en langues minoritaires soient suffisamment approvisionnés en manuels scolaires et que les enseignants bénéficient d'une formation à l'enseignement en langues minoritaires.

23. La situation en matière d'accès et de performance des enfants roms à l'école reste critique. Si certains efforts ont été faits au niveau local, notamment avec l'aide des médiateurs roms, l'absence d'un plan national global empêche les progrès durables. Les enfants roms, en particulier les filles, continuent de connaître des taux d'abandon scolaire élevés et ceux qui se diplômement n'ont souvent pas les compétences requises. Des rapports persistants de ségrégation des enfants roms dans des classes ou écoles spéciales, bien souvent dans un état délabré, sont profondément inquiétants. Des mesures déterminées et globales doivent être prises, en étroite concertation avec les représentants roms, afin de sensibiliser les autorités compétentes et l'ensemble de la société aux problèmes et aux besoins particuliers des communautés roms.

Participation effective

24. Aucun effort n'a été fait pour faire avancer la représentation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les organes élus. Bien au contraire, de récentes modifications apportées aux lois électorales semblent nuire encore plus au pluralisme politique ainsi qu'aux chances des petits partis et des communautés minoritaires d'être représentés. Les conseils de consultation existants, qui comprennent des représentants des minorités nationales, semblent ne pas être consultés régulièrement, ni avoir d'impact décisif sur les décisions les concernant. La composition du Conseil du peuple tatar de Crimée a été modifiée unilatéralement par le Président, avec pour corollaire une perte de confiance et une atteinte au dialogue entre les représentants des Tatars de Crimée et les autorités. Les décisions concernant la composition des mécanismes consultatifs doivent être prises en toute transparence et en étroite concertation avec les communautés minoritaires concernées, afin qu'ils puissent devenir des mécanismes effectifs de promotion de la participation à la vie publique des personnes appartenant aux minorités nationales.

25. La dissolution du SCNR à la fin de 2010 aurait entraîné une augmentation importante du nombre des requêtes de personnes appartenant aux minorités nationales et des associations minoritaires auprès du bureau du médiateur. Des mesures urgentes doivent être prises pour rétablir un organe gouvernemental spécialisé doté de ressources humaines et financières suffisantes pour coordonner les activités des différents ministères en matière de protection des personnes appartenant aux minorités nationales, par exemple la politique linguistique, l'éducation, la politique sociale et la distribution des terres.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

26. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a encouragé les autorités à maintenir leur approche inclusive du champ d'application de la Convention-cadre et de l'inscrire dans le nouveau projet de cadre législatif sur les minorités nationales. Les autorités ont aussi été invitées à améliorer leur dialogue avec les groupes « sous-ethniques » et à revoir la restriction officielle des droits et des libertés des citoyens dans la législation applicable.

Situation actuelle

27. Le Comité consultatif déplore qu'aucun changement n'ait été apporté au cadre législatif concernant les minorités nationales depuis le deuxième cycle de suivi. La Convention-cadre continue ainsi à s'appliquer aux citoyens appartenant à l'une des 130 nationalités désignées dans le recensement de 2001. S'il n'a pas connaissance de revendications particulières des non-citoyens à la protection de la Convention-cadre, le Comité consultatif réitère néanmoins son inquiétude quant au fait que l'article 26 de la Constitution, qui dispose que toute personne qui se trouve légalement dans le pays doit bénéficier des mêmes droits que les ressortissants, doit être appliqué de manière cohérente. S'agissant de toute législation future concernant les minorités nationales, le Comité consultatif souhaite donc encourager les autorités à maintenir leur approche inclusive et à envisager d'étendre la protection de certains articles de la Convention-cadre aux non-citoyens. Une telle mesure serait cohérente avec les efforts déployés actuellement au niveau européen pour développer une approche plus nuancée de l'application des critères de citoyenneté dans la protection des minorités nationales¹.

28. Le Comité consultatif a été informé que le groupe d'environ 10 000 personnes qui se revendiquent comme Ruthènes dans le recensement de 2001, continue de réclamer une protection spécifique en tant que minorité nationale. Tout en apprenant avec intérêt dans le rapport étatique que l'inclusion des Ruthènes comme groupe ethnique dans le prochain recensement était envisagée, le Comité consultatif a été informé pendant sa visite dans le pays qu'il a été décidé d'enregistrer les Ruthènes, avec les Boiks, les Hutsuls et les Lemks, comme groupes « sous-ethniques » des Ukrainiens, comme cela avait été fait lors du recensement de 2001. Selon la Commission nationale des statistiques, cette décision est fondée sur des études approfondies menées par des universitaires et des experts indépendants. Le Comité consultatif regrette qu'aucune discussion directe avec les Ruthènes et les autres groupes concernés ne semble avoir été menée et rappelle aux autorités que des efforts devraient être faits pour trouver des solutions pragmatiques, en étroite concertation avec les groupes concernés, en prenant pleinement en compte le principe de libre identification figurant à l'article 3 de la Convention-cadre, et en adoptant une approche généralement inclusive de son champ d'application personnel.

Recommandation

29. Le Comité consultatif réitère sa recommandation d'instaurer un dialogue constructif avec les groupes concernés en vue de leur éventuelle reconnaissance comme minorités nationales, en

¹ Voir rapport sur les non-citoyens et les droits des minorités, CDL-AD(2007)001, paragraphe 137, adopté par la Commission de Venise lors de sa 69^e session plénière des 15 et 16 décembre 2006.

tenant pleinement compte du principe de libre auto-identification figurant dans la Convention-cadre, ainsi que de maintenir une approche généralement inclusive du champ d'application personnel de la Convention-cadre.

Recensement de la population

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

30. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a encouragé les autorités à mener des campagnes de sensibilisation en amont du recensement de la population de 2011 afin de garantir à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales un choix libre et éclairé quant à la déclaration optionnelle de leur identité ethnique. Il a aussi souligné aussi qu'aucune donnée à caractère ethnique portant sur certaines minorités nationales ne devrait être collectée par les forces de l'ordre sans garanties légales appropriées et sans respecter le principe de l'identification volontaire des personnes concernées.

Situation actuelle

31. Pendant la visite dans le pays, le Comité consultatif a été informé qu'en raison de la situation financière, le recensement de la population prévu en 2011 avait été remis à une date ultérieure, et qu'il devrait probablement avoir lieu en 2013. Tout en reconnaissant le coût élevé d'une telle opération, le Comité consultatif déplore ce retard et souligne que ses interlocuteurs gouvernementaux et non gouvernementaux considèrent le recensement de la population comme essentiel pour obtenir des données exactes sur la composition de la société ukrainienne qui est de plus en plus diversifiée. Le fait de disposer d'informations récentes sur la population, et notamment sur sa composition ethnique et linguistique, est particulièrement important en Ukraine où la question de la taille des groupes linguistiques dans certaines régions polarise la société depuis des années. Le Comité consultatif regrette en outre que les autorités continuent de voir dans le recensement le seul moyen d'obtenir de telles informations, les autres systèmes de collecte de données ou d'enquête ne posant pas de question sur l'origine ethnique ou linguistique de la population (voir aussi commentaires sur l'article 4 ci-dessous).

32. Le Comité consultatif est satisfait de voir, cependant, que les préparatifs du recensement sont déjà en cours et que les autorités responsables sont conscientes de la nécessité de bien former les agents du recensement, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, avant le recensement. Il est indispensable de mener des consultations étroites avec les communautés minoritaires au stade des préparatifs du recensement, car certaines d'entre elles se plaignent du fait que le précédent recensement de 2001 ne rendait pas compte avec exactitude de la taille de leur population. Le Comité consultatif rappelle aux autorités qu'il faut veiller tout particulièrement à ce que les agents du recensement ainsi que les personnes interrogées connaissent bien le droit à la libre auto-identification des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment en prévoyant la possibilité de choisir une identité ethnique et/ou linguistique multiple ou aucune identité spécifique dans le questionnaire du recensement². Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne que les personnes interrogées ne doivent pas être encouragées à choisir une appartenance unique et que des efforts doivent être faits pour que les

² Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et du logement de 2010, élaborées en coopération avec le Bureau statistique des Communautés européennes (EUROSTAT) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, paragraphe 426: « Les personnes interrogées doivent être libres, si elles le souhaitent, d'indiquer plus d'une appartenance ethnique ou une combinaison d'appartenances ethniques », paragraphe 431: « Les questions concerneront généralement une seule langue. Des langues multiples peuvent être demandées pour la langue maternelle et les langues principales des groupes minoritaires ».

appartenances multiples puissent être traitées et traduites exactement dans les résultats du recensement au lieu d'être comptabilisées dans la rubrique « autres ».

Recommandation

33. Le Comité consultatif encourage les autorités à faire de leur mieux pour qu'un recensement complet de la population soit mené dans les plus brefs délais et qu'il soit préparé en étroite concertation avec les représentants des minorités. Il convient de veiller à ce que l'information soit collectée et traitée dans le plein respect du principe de libre auto-identification tel qu'il figure à l'article 3 de la Convention-cadre.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre législatif et institutionnel protégeant les minorités nationales

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

34. Au cours des deux premiers cycles de suivi, le Comité consultatif a encouragé les autorités à faciliter, en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales, un large débat public sur le projet de concept pour une politique ethnique nationale et à élaborer d'une manière cohérente des réformes législatives, en particulier la loi sur les minorités nationales et la loi sur les langues, sans faire reculer le niveau de protection existant et dans le plein respect des normes internationales applicables.

Situation actuelle

35. Le Comité consultatif note avec une vive inquiétude qu'aucun nouveau cadre législatif relatif à la protection des minorités nationales n'a été adopté depuis le deuxième cycle de suivi, et que la protection des minorités nationales reste insuffisamment réglementée par la loi de 1992 sur les minorités nationales qui est largement considérée comme obsolète et trop vague dans ses dispositions. Il a été informé que ni la préparation du projet de concept pour une politique ethnique nationale ni les efforts menés pour modifier la loi sur les minorités nationales n'avaient progressé. En outre, les observateurs gouvernementaux et non gouvernementaux doutent qu'une adoption rapide de ces textes législatifs soit probable, compte tenu de la proximité des élections législatives qui doivent se tenir en octobre 2012 et du fait que les questions relatives à la protection des minorités sont considérées comme hautement sensibles. En conséquence, le cadre législatif en vigueur reste obsolète et incohérent, ne garantit pas la certitude juridique pour ce qui est de l'exercice des droits des personnes appartenant aux minorités nationales tels que garantis par la Constitution, dans des domaines comme l'éducation, la langue ou la représentation dans les organes élus. En outre, le Comité consultatif note avec une vive préoccupation que le Comité d'Etat pour les nationalités et la religion (SCNR), organe gouvernemental spécialisé s'occupant des questions relatives aux minorités nationales et aux religions, a été dissous à la fin de 2010 dans le cadre d'un remaniement administratif plus large (voir commentaires sur l'article 15 ci-dessous).

36. S'agissant du rétablissement des droits patrimoniaux et fonciers des personnes anciennement déportées, le Comité consultatif note avec préoccupation que des requêtes individuelles se voient fréquemment opposer un refus au prétexte que la loi de 1991 sur la réhabilitation des victimes de la répression politique en Ukraine ne s'applique pas aux expulsions effectuées entre 1941 et 1944. En outre, des termes tels que « peuples autochtones » ou « peuples déportés » sont mentionnés dans la Constitution mais sans définition ni octroi de droits clairement définis aux personnes appartenant à ces groupes. Le Comité consultatif compte sur l'adoption dans les plus brefs délais du projet de loi sur le rétablissement des droits des

personnes déportées pour des motifs ethniques, soumis au parlement en février 2010, afin de remédier à cette lacune. Les représentants des Tatars de Crimée ont présenté, en 2010, un projet de loi sur le statut du peuple tatar de Crimée en Ukraine, qui a fait l'objet d'un examen favorable de la Commission des droits de l'homme, des minorités nationales et des relations entre les nationalités du Verkhovna Rada mais qui n'est, malheureusement, pas encore inscrit à l'ordre du jour officiel du parlement.

Recommandations

37. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités ukrainiennes de s'efforcer à nouveau d'adopter dans les plus brefs délais et en étroite concertation avec les groupes concernés, un cadre juridique adéquat et complet pour la protection des minorités nationales.

38. Le Comité consultatif exhorte en outre les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour adopter, dans les plus brefs délais, un cadre juridique adéquat en matière de rétablissement des droits des personnes anciennement déportées.

Cadre législatif et institutionnel de la protection contre la discrimination

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

39. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a demandé instamment aux autorités d'élaborer une législation complète contre la discrimination et d'introduire des voies des recours efficaces contre la discrimination exercées par des instances publiques et privées. Il a en outre souligné que les informations relatives à la nature et au nombre d'affaires de discrimination devraient être collectées pour permettre une évaluation effective des mécanismes législatifs et institutionnels mis en place.

Situation actuelle

40. Le Comité consultatif note avec préoccupation qu'une législation complète contre la discrimination n'a toujours pas été adoptée malgré les recommandations répétées d'organismes de contrôle internationaux, dont le Comité consultatif. Si le Ministère de la Justice a conçu une « Stratégie de lutte contre la discrimination » ainsi qu'un projet de décret présidentiel pour lancer cette stratégie, le Comité consultatif partage les inquiétudes des représentants de la société civile, à savoir que ces mesures pourraient retarder encore l'adoption de la législation nécessaire. Le projet de décret, même s'il est adopté, ne servira pas à combler l'absence actuelle de garanties applicables pour la protection contre la discrimination, car il est muet sur les relations privées et ne comprend pas de définition commune de la discrimination, y compris dans ses dimensions directes et indirectes. En outre, un décret aurait un statut juridique inférieur aux lois pertinentes qui doivent être amendées pour mettre en place des voies de recours légales efficaces contre la discrimination.

41. Le Comité consultatif se réjouit de noter que certaines dispositions du Code pénal, notamment l'article 161 qui interdit l'incitation à la haine raciale, auraient été modifiées en 2009, pour élargir la liste des infractions pour lesquelles le caractère raciste est considéré comme une circonstance aggravante, et pour élever le plafond de la peine pour des délits mettant en jeu la haine raciale. Toutefois, l'article 161, par exemple, ne reste que très rarement invoqué (voir commentaires sur l'article 6 ci-dessous), car il n'établit la responsabilité pénale que pour des « actions délibérées » qui incitent à l'hostilité ethnique, ce qui est très difficile à prouver. En outre, cette disposition n'est applicable que lorsque l'acte est dirigé contre une personne spécifique et non contre un groupe ethnique ou un peuple tout entier.

42. De plus, après la dissolution précitée du SCNR, qui était la principale institution chargée de coordonner la lutte contre le racisme et la discrimination, le groupe de travail interdépartemental contre la xénophobie et l'intolérance ethnique et raciale a aussi été supprimé, et des unités opérationnelles créées au sein du Ministère de l'Intérieur pour enquêter et poursuivre les délits fondés sur l'appartenance raciale ou ethnique ont cessé de fonctionner. Le Comité consultatif note avec une vive inquiétude qu'il n'existe actuellement aucun mécanisme institutionnel en place en Ukraine pour coordonner les efforts de lutte contre le racisme et la discrimination.

43. Le Comité consultatif relève toutefois avec intérêt les efforts concertés des représentants de la société civile et des experts pour élaborer un projet de législation complète contre la discrimination, comprenant des dispositions civiles et administratives et prévoyant des mécanismes effectifs d'application et de réparation.

Recommandations

44. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'adopter dans les plus brefs délais une législation complète contre la discrimination couvrant tous les domaines de la vie et prévoyant des mécanismes d'application et de recours efficaces. Le Comité consultatif recommande en outre que la législation soit élaborée en étroite collaboration avec des représentants de la société civile compétents, particulièrement en ce qui concerne le projet de législation déjà mis au point.

45. Le Comité consultatif appelle aussi les autorités à mettre en place le plus rapidement possible un mécanisme institutionnel chargé de coordonner tous les efforts de lutte contre le racisme et de surveiller de manière exhaustive et effective toutes les manifestations de discrimination dans la société.

Efforts déployés pour garantir une égalité pleine et effective

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

46. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a appelé les autorités à envisager de prendre des mesures énergiques pour remédier à la situation des personnes appartenant à des minorités nationales défavorisées, notamment par des mesures spéciales visant à promouvoir leur égalité pleine et effective. Les obstacles auxquels se heurtent en particulier les Roms pour exercer leurs droits sociaux devaient être éliminés. En outre, le Comité consultatif a encouragé les autorités à dispenser aux membres des forces de l'ordre et de la justice une formation nécessaire en matière de droits de l'homme.

Situation actuelle

47. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités régionales et centrales, en particulier dans les régions d'Odessa et de Transcarpathie, pour promouvoir l'égalité effective des personnes appartenant à des groupes défavorisés, tels que les Roms. Il note toutefois que, selon ses informations, ces efforts sont faits au coup par coup et qu'ils manquent de cohérence et de la profondeur requises pour déboucher sur des changements durables. Les représentants roms ont souligné à maintes reprises la nécessité d'adopter un plan d'action national complet, mais en vain jusqu'à présent. Si des efforts ont été accomplis, par exemple, pour délivrer des certificats de naissance et d'autres pièces d'identité à des personnes appartenant aux communautés roms, le Comité consultatif a reçu des informations inquiétantes, à savoir qu'une partie importante de la population rom, dans certaines zones de la région de Transcarpathie, n'ont toujours pas les papiers d'identité nécessaires, ce qui les empêche

d'exercer certains droits sociaux essentiels. En outre, le Comité consultatif a appris que les préjugés et les stéréotypes sur les Roms avaient toujours cours dans la société ukrainienne, et se traduisaient par des désavantages et un manque d'égalité dans un certain nombre de domaines, comme l'éducation, les services de santé et l'emploi (voir commentaires sur les articles 6, 12 et 15 ci-dessous). De plus, le Comité consultatif est vivement préoccupé par des informations persistantes sur les conditions de vie déplorables dont souffrent de nombreux Roms³.

48. En outre, le Comité consultatif s'inquiète fortement de la persistance d'informations sur la prise d'empreintes digitales ciblée de personnes appartenant aux communautés roms, pratique encore en usage dans le cadre des « descentes » dans les quartiers, qui se feraient souvent avec un recours excessif à la force (voir commentaires sur l'article 6 ci-dessous). Le Comité consultatif a aussi appris des nouvelles troublantes sur l'inégalité de traitement des Roms par les forces de l'ordre et au sein du système judiciaire ; les Roms y seraient identifiés et traités comme des suspects même s'ils sont témoins, voire victimes, d'une infraction. Ceci est incompatible avec l'article 4 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a été informé de « punitions collectives » à, par exemple, Lviv, où, le 14 février 2012, toute une famille a été incarcérée dans le cadre d'une enquête sur une infraction qu'aurait commise le père.

49. Le Comité consultatif note en outre que des efforts importants ont été accomplis pour promouvoir l'intégration des Tatars de Crimée, revenus d'Ouzbékistan ou d'autres pays, notamment dans le domaine du logement, des infrastructures et de l'éducation. Néanmoins, le Comité consultatif a été informé par des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux que les résultats de ces efforts étaient loin de répondre aux besoins des quelque 280 000 personnes qui sont revenues. Le Comité consultatif s'inquiète vivement de ce que les conditions de vie continuent d'être déplorables dans nombre de ces quartiers, qui ont un accès limité à l'eau et à l'électricité et dont les chaussées sont souvent non pavées⁴. La situation est particulièrement insatisfaisante dans les quartiers non autorisés où un grand nombre de Tatars de Crimée continuent de vivre. De plus, de nombreux habitants des quartiers légalisés se heurtent encore à des difficultés en ce qui concerne la formulation et le traitement de leurs titres de propriété, bien que cela fasse 20 ans qu'ils y vivent.

50. Compte tenu des problèmes spécifiques que rencontrent certains groupes en Ukraine, tels que les Roms et les Tatars de Crimée, le Comité consultatif regrette vivement qu'on n'ait pris aucune mesure globale et spécifique pour corriger ces inégalités. Il relève avec une vive inquiétude, par exemple, que le projet de législation relatif à la population des Tatars de Crimée n'a pas progressé, au prétexte officiel qu'il leur accorderait des droits spéciaux en tant que personnes déportées pour des motifs ethniques, ce que n'autorise pas l'article 24 de la Constitution⁵. Le Comité consultatif a entendu des positions analogues exprimées par les autorités régionales sur les inégalités dont souffrent les Roms. Le Comité consultatif réitère son point de vue, à savoir qu'une telle interprétation des mesures spéciales pour les groupes minoritaires défavorisés n'est pas conforme aux principes de l'article 4.2 et 4.3 de la Convention-cadre et ne prend pas en compte l'engagement qu'ont pris les Etats Parties dans ces articles d'adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir une égalité pleine et effective⁶.

³ Voir, en autres, le quatrième rapport de l'ECRI, février 2012.

⁴ Le Comité consultatif a visité un quartier autorisé où vivent environ 6 000 personnes ainsi que plusieurs quartiers non autorisés.

⁵ L'article 24 de la Constitution dispose à ses paragraphes 1 et 2 : *Les citoyens ont les mêmes droits et libertés constitutionnels et sont égaux devant la loi. Il ne saurait y avoir de privilèges ou de restrictions fondés sur la race, la couleur de la peau, les convictions politiques, religieuses ou autres, le sexe, l'origine ethnique et sociale, le statut de propriété, le lieu de résidence, les spécificités linguistiques ou autres.*

⁶ Voir Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et rapport explicatif H(1995)010, février 1995.

51. Dans ce contexte et compte tenu de la complexité particulière et du coût de l'intégration de la population nombreuse des Tatars de Crimée, le Comité consultatif note les propositions avancées d'organiser un forum international sur la situation des Tatars de Crimée, dans le but d'attirer des financements et l'aide internationale afin de promouvoir durablement l'égalité pleine et effective de cette population. Le Comité consultatif se félicite vivement de cette initiative dans laquelle il voit un moyen de promouvoir effectivement l'égalité des Tatars de Crimée, notamment par l'adoption d'une feuille de route comprenant des mesures concrètes dans le domaine de la restitution et de la légalisation des terres et en matière de logement, d'écoles et d'infrastructures convenables. Dans le même temps, le Conseil de l'Europe souligne qu'une aide internationale ne saurait se substituer à la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre des politiques pertinentes qui incombe à l'Etat.

Recommandations

52. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'adopter, avec l'aide internationale s'il y a lieu, des stratégies globales comprenant des mesures positives spéciales visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes anciennement déportées, telles que les Tatars de Crimée, conformément à l'article 4 de la Convention-cadre.

53. Le Comité consultatif exhorte aussi les autorités à adopter dans les plus brefs délais un plan d'action national global pour promouvoir l'égalité pleine et entière des Roms dans tous les domaines, notamment en ce qui concerne la délivrance de pièces d'identité afin de leur assurer un accès adéquat aux services publics.

Collecte des données

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

54. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a appelé les autorités à accroître leurs efforts pour obtenir des données statistiques pertinentes sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales, et en particulier les minorités défavorisées. Il convenait de collecter des données à caractère ethnique en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales et dans le plein respect des garanties de protection des données à caractère personnel.

Situation actuelle

55. Le Comité consultatif déplore qu'aucun progrès n'ait été fait en matière de collecte de données récentes et exactes sur le nombre et la situation des personnes appartenant à des minorités nationales. Si le Ministère de la Politique sociale recueille des données ventilées par âge et sexe, aucune des enquêtes ne traite encore des données à caractère ethnique. Cette collecte donnerait toutefois aux autorités les informations indispensables pour élaborer des politiques ciblées propres à promouvoir l'égalité effective des groupes les plus défavorisés. Faut de collecte de ces informations officielles, le Comité consultatif regrette que d'autres informations, recueillies par la société civile et des chercheurs indépendants, semblent ne pas être utilisées par les autorités pour vérifier si les groupes les plus défavorisés de la population peuvent exercer leurs droits et bénéficier de prestations. Le Comité consultatif répète qu'une compréhension précise de la situation et de l'exercice aux droits des groupes concernés est fondamentale pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer toute politique visant à promouvoir l'égalité pleine et effective. Ces informations devraient être recueillies en étroite consultation avec les représentants des groupes concernés et dans le plein respect des normes internationales en matière de protection des données.

Recommandation

56. Le Comité consultatif réitère fermement aux autorités sa recommandation de mettre en place des mécanismes de collecte régulière d'informations récentes sur le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales, et sur leur capacité d'exercice de leurs droits. Il conviendrait de traiter et d'évaluer les données provenant de différentes sources, telles que les enquêtes sur les foyers et la main-d'œuvre, et des études indépendantes, conformément aux normes pertinentes en matière de protection des données à caractère personnel, et en étroite consultation avec les représentants des minorités.

Article 5 de la Convention-cadre**Soutien des cultures minoritaires***Recommandations des deux précédents cycles de suivi*

57. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a demandé aux autorités d'accroître leur soutien aux associations de minorités nationales, à leurs centres culturels et à leurs monuments, notamment en rendant la procédure d'attribution de l'aide financière plus transparente, objective et participative.

Situation actuelle

58. Le Comité consultatif salue le soutien constant apporté par les autorités ukrainiennes à tout un éventail d'activités culturelles des associations de minorités, tels que l'entretien des bibliothèques et théâtres en langues minoritaires, ainsi que l'organisation de festivals et autres manifestations culturelles. Il note que les fonctions qu'assumait auparavant le SCNR en matière d'octroi de financement public aux initiatives culturelles ont été transférées au Ministère de la Culture. Si une ligne budgétaire spéciale est encore prévue pour l'attribution d'une aide en matière culturelle aux minorités nationales, utilisée principalement pour aider six organes de presse (voir commentaires sur l'article 9 ci-dessous), ce budget englobe aujourd'hui aussi l'aide aux diasporas ukrainiennes à l'étranger ainsi que les activités des commissions bilatérales avec la Hongrie, la Roumanie et la République slovaque. Le Comité consultatif partage l'inquiétude des représentants de plusieurs communautés minoritaires, à savoir que cette nouvelle situation peut déboucher sur une moindre attention portée à leurs intérêts, particulièrement si l'on tient compte du fait que le Conseil des représentants des associations des minorités nationales d'Ukraine, qui fonctionnait sous l'égide du SCNR, ne se réunirait plus régulièrement (voir commentaires sur l'article 15 ci-dessous), que les associations de minorités n'ont pas souvent la possibilité de relayer leurs besoins aux autorités compétentes, pas plus qu'elles n'ont d'impact sur les décisions prises les concernant.

59. Le Comité consultatif constate en outre que les activités culturelles des minorités sont principalement soutenues par des collectivités locales et régionales. Il note toutefois avec inquiétude qu'il semble n'exister aucun critère clair d'éligibilité à une telle aide. Faute de procédure transparente et participative, les crédits semblent être accordés d'une manière ad hoc et parfois arbitraire. En outre, les subventions seraient versées à la fin de l'année calendaire, et donc très difficiles à utiliser pour les associations. Le Comité consultatif a aussi appris dans la région de Lviv, ainsi que dans la République autonome de Crimée (la Crimée), que rares sont les organisations qui reçoivent des fonds de base ou une aide administrative générale, par exemple par la mise à disposition de centres culturels. Si certaines associations semblent avoir eu accès à de tels centres, d'autres disposent de locaux à faible loyer et doivent payer les prix du marché pour les équipements, tandis que d'autres ne reçoivent aucun soutien. Le Comité consultatif déplore l'absence de procédure claire et transparente pour l'attribution de l'aide, et note qu'au

niveau régional les associations des minorités ne sont pas associées aux décisions relatives aux subventions.

60. Le Comité consultatif regrette en outre qu'on continue de signaler une diminution générale de l'aide aux activités culturelles de minorités telles que les théâtres et les festivals. Tout en reconnaissant les effets de la crise économiques sur les budgets régionaux et municipaux, il convient de veiller à ce que ces coupes budgétaires ne touchent pas de manière disproportionnée les communautés minoritaires. Le Comité consultatif craint aussi que l'absence de procédure transparente et de participation à l'attribution de l'aide aux activités culturelles des minorités portent en elle le risque de créer des tensions entre les diverses communautés minoritaires. Le Comité consultatif a appris par exemple que les minorités moins nombreuses demandent depuis des années la création d'une « Maison de l'amitié » à Simferopol en Crimée mais qu'elles n'ont reçu aucun soutien alors que les autorités auraient apporté une aide importante à un centre culturel russe. Le Comité consultatif estime qu'il faudrait faire davantage d'efforts pour mettre en place un système transparent d'attribution de l'aide financière et pour associer les représentants de tous les groupes minoritaires concernés aux processus décisionnels. Il faut veiller tout particulièrement à maintenir l'harmonie interethnique, notamment en créant des « Maisons de l'amitié » multiculturelles qui peuvent servir à plusieurs communautés minoritaires.

Recommandations

61. Le Comité consultatif exhorte les autorités à établir des critères et des procédures claires pour l'attribution de l'aide financière destinée aux activités culturelles des minorités et à consulter de manière approfondie les groupes concernés, en veillant à ce que les représentants des communautés minoritaires puissent avoir un impact effectif sur les décisions en matière d'attribution de l'aide.

62. Le Comité consultatif invite en outre les autorités à veiller à ce que toutes les communautés minoritaires, particulièrement celles moins nombreuses, soient encouragées à lancer des initiatives culturelles et à ce qu'elles aient un égal accès aux fonds disponibles.

Restitution des biens religieux et des lieux de culte

Situation actuelle

63. La restitution des biens religieux, qui est en cours depuis plusieurs années en Ukraine, a connu des retards importants. Le Comité consultatif regrette qu'hormis l'importance fondamentale que les monuments religieux ont pour le maintien de l'identité religieuse et culturelle des communautés minoritaires nationales, ce retard ait des effets sur la possibilité que les communautés minoritaires ont de disposer des lieux de culte convenables et de manifester leurs convictions religieuses. Cette question est donc source de vive préoccupation pour un certain nombre de minorités nationales. Aucun progrès n'a été fait à Simferopol, par exemple, s'agissant du retour de la Kenassa à la communauté karaïte, bien que la décision en la matière ait apparemment été prise il y a longtemps. Le Comité consultatif a aussi appris avec préoccupation qu'une ancienne synagogue dans la ville de Crimée d'Alushta, qui était censée revenir à la communauté juive, a été détruite pour laisser la place à un nouveau centre de loisirs, alors que la communauté juive de Simferopol, à qui revenait le bâtiment de la synagogue, est contrainte de louer le terrain correspondant au prix du marché, bien que ce bien ait été confisqué par l'Etat à l'époque soviétique. La communauté catholique romaine de Sébastopol continue de réclamer la restitution de l'église catholique qui abrite actuellement un cinéma. Reconnaisant la complexité et la difficulté de la restitution des biens confisqués, qui ont souvent été privatisés, le Comité consultatif rappelle aux autorités l'importance particulière des monuments et bâtiments religieux

pour le maintien de l'identité religieuse et culturelle des minorités nationales, et estime que toutes les parties concernées devraient coopérer étroitement pour trouver une solution rapide et efficace, en maintenant le dialogue et la compréhension mutuels.

Recommandation

64. Le Comité consultatif demande aux autorités d'accroître leurs efforts pour restituer les biens et les bâtiments religieux aux communautés minoritaires concernées. Des solutions pragmatiques devraient être trouvées grâce à un dialogue approfondi afin de faciliter dans les plus brefs délais la restitution de bâtiments et de monuments qui sont d'une importance fondamentale pour le maintien des identités culturelles et religieuses des minorités nationales concernées.

Article 6 de la Convention-cadre

Efforts pour lutter contre l'intolérance et le racisme

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

65. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a prié instamment les autorités à accroître leurs efforts pour lutter contre les comportements racistes, entre autres en menant des enquêtes, en poursuivant fermement toutes les manifestations de racisme, et en enregistrant comme il se doit tous les incidents à caractère raciste à des fins de suivi et de formation. Le Comité consultatif a aussi encouragé les autorités à sensibiliser l'ensemble de la population à l'importance de la tolérance et du respect de la diversité.

Situation actuelle

66. Le Comité consultatif note qu'un certain nombre d'efforts ont été accomplis en 2008, sous les auspices de l'ancien SCNR, pour agir plus efficacement contre la discrimination raciale et l'intolérance : citons la création d'un groupe de travail transversal contre le racisme et l'adoption consécutive d'un plan d'action de lutte contre la xénophobie et la discrimination raciale et ethnique en Ukraine. Il partage toutefois les préoccupations exprimées par l'ECRI et d'autres organes de suivi internationaux à savoir qu'après la dissolution du SCNR, aucune autre mesure n'a été prise et le groupe de travail a cessé de fonctionner⁷. Cette situation inquiète vivement le Comité consultatif car les représentants de plusieurs communautés minoritaires ont mentionné une augmentation générale, ces derniers mois, des attitudes hostiles et des actes d'intolérance contre les personnes appartenant à des minorités nationales⁸. Le Comité consultatif comprend que la crise économique, associée à la perception d'une régression démocratique, a nourri l'anxiété générale et le pessimisme dans la société, qui s'expriment dans une augmentation de la xénophobie et une moindre tolérance à l'égard des personnes appartenant aux minorités. Cette situation exige une réaction urgente et coordonnée des autorités afin de prévenir toute dégradation.

67. Le Comité consultatif note en outre avec préoccupation que, malgré les modifications apportées au Code pénal pour accroître son applicabilité et son efficacité en matière de pénalisation des infractions à caractère raciste (voir commentaires sur l'article 4 ci-dessus), seuls

⁷ Voir *conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale – Ukraine, septembre 2011 et le quatrième rapport de l'ECRI sur l'Ukraine*, février 2012.

⁸ Selon les études menées par l'Institut de sociologie de l'Académie des sciences nationales d'Ukraine sur la période 1994 à 2010, les niveaux d'intolérance dans la société ont doublé contre les Russes et les Tatars de Crimée, ont triplé contre les Juifs et ont quintuplé contre les Roms.

quelques rares cas semblent avoir fait l'objet d'une enquête, ce qui contredit l'opinion unanimement exprimée par les représentants des minorités de la société civile d'une augmentation réelle des délits à caractère raciste. Le Comité consultatif est inquiet des informations selon lesquelles le caractère raciste de ces infractions n'est pas souvent reconnu par les services des parquets⁹, et note en outre qu'il a obtenu pendant sa visite dans le pays des statistiques divergentes sur l'application des articles pertinents du Code pénal ces dernières années. Il craint donc qu'il n'y ait pas encore de conception unifiée du racisme et des délits racistes au sein des autorités compétentes (forces de l'ordre, parquet et magistrature) ni dans le grand public, ce qui est une condition fondamentale pour garantir l'identification, l'enregistrement et la sanction effective de ces infractions. Il est indispensable de procéder à une formation et à une sensibilisation large et approfondie de ces organes afin que ces infractions fassent rapidement l'objet d'enquêtes et de sanctions adéquates et à ce qu'elles soient enregistrées dans leur globalité.

Recommandations

68. Le Comité consultatif exhorte les autorités à redoubler leurs efforts en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance. Une instance de coordination devrait être mise en place dans les plus brefs délais pour jouer le rôle de l'ancien SCNR dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie gouvernementale globale contre le racisme à tous les niveaux.

69. Le Comité consultatif invite aussi instamment les autorités à mener de larges activités de formation et de sensibilisation dans les services publics compétents, en particulier auprès des parquets et des forces de l'ordre, ainsi que dans la société en général, afin que les actes de racisme et les infractions à caractère raciste soient correctement identifiés, enregistrés, et qu'ils fassent l'objet d'enquêtes et de sanctions.

Hostilité interethnique et interreligieuse

Situation actuelle

70. Le Comité consultatif note avec inquiétude que le nombre d'incidents interethniques et interreligieux, notamment le vandalisme des sites religieux et culturels, semble augmenter dans toute l'Ukraine, mais tout particulièrement dans les régions occidentales et en Crimée. La région de Lviv continue d'être un lieu de prédilection pour les réunions et les défilés de nationalistes, alimentés par les slogans « l'Ukraine pour les Ukrainiens » utilisés par certains responsables politiques qui ont obtenu un soutien considérable lors des élections locales de 2010. Le Comité consultatif note avec une vive inquiétude les informations persistantes de rhétorique et de déclarations publiques antisémites qui nourrissent l'augmentation des hostilités interethniques entre les militants prorusses et les partisans du Parti de la liberté¹⁰. Il salue à cet égard les efforts déployés par les autorités pour promouvoir la connaissance et la commémoration de l'histoire ukrainienne pendant et immédiatement après la deuxième guerre mondiale, notamment en ce qui concerne les personnes appartenant aux minorités nationales en Ukraine occidentale.

71. Le Comité consultatif note en outre avec une profonde préoccupation les informations émanant des représentants de minorités, ainsi que de personnes appartenant à la population ukrainienne, selon lesquels l'hostilité interethnique en Crimée serait en augmentation. Certains heurts violents se sont produits à l'été 2011 dans la ville de Crimée orientale de Feodosiya, où

⁹ Voir aussi le rapport d'Amnesty International *Ukraine : Government must act to stop racial discrimination*, juillet 2008.

¹⁰ Des heurts particulièrement violents ont eu lieu par exemple entre les militants prorusses, notamment de Crimée, et les nationalistes ukrainiens pendant les célébrations de la victoire du 9 mai 2011 à Lviv.

les organisations régionales de « Cosaques russes » ont placé une grande croix en bois à l'entrée de la ville pour commémorer les victimes de la deuxième guerre mondiale. La croix a été déposée par les forces spéciales ukrainiennes, mais cette action est largement vue comme une provocation à l'égard des Tatars de Crimée. D'autres croix de ce genre ont été érigées, notamment dans le village de Koktebel en janvier 2012, et ont été partiellement démantelées par les Tatars de Crimée. Le Comité consultatif est profondément inquiet de cette situation qui, selon les représentants des diverses communautés minoritaires, s'est traduite par une augmentation notable de l'hostilité interethnique et interreligieuse et qui demande une intervention urgente des autorités, afin de restaurer et de promouvoir la compréhension et le dialogue interethniques.

Recommandation

72. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre les mesures nécessaires pour prévenir, condamner unanimement et sanctionner de manière appropriée toute provocation d'hostilité interethnique ou interreligieuse, et à promouvoir un climat de dialogue et de compréhension mutuels entre les diverses communautés.

Lutte contre les discours de haine dans les médias et en politique

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

73. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a appelé les autorités ukrainiennes à prendre de nouvelles mesures, dans le plein respect de la liberté des médias, pour faire diminuer la représentation stéréotypée et négative, dans les médias, des personnes appartenant aux différentes minorités nationales, des immigrants, des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers. Une formation à la déontologie devait être proposée aux journalistes et la création d'un organe d'autorégulation, comprenant un mécanisme de recours efficace, envisagée.

Situation actuelle

74. Le Comité consultatif déplore que, malgré certains efforts faits par les autorités pour endiguer le recours à un langage pouvant inciter à la haine interethnique dans les médias, la situation ne semble pas s'être améliorée depuis le deuxième cycle de suivi. Le Comité consultatif est en particulier préoccupé par la persistance des stéréotypes concernant les Roms et les Musulmans, particulièrement par la presse locale, qui ne présente pas d'informations objectives sur les questions intéressant les groupes particuliers. Si certaines mesures d'autorégulation non contraignantes ont été prises par les radiodiffuseurs ainsi que par le syndicat national des journalistes, qui aurait créé une commission de déontologie des journalistes, la prise de conscience globale chez les journalistes de l'impact des médias sur les relations interethniques dans la société semble encore faible, ce qui facilite l'exploitation des médias par certains responsables politiques contre tel ou tel groupe. Une augmentation notable des déclarations politiques nationalistes et xénophobes a été observée pendant les campagnes électorales de 2009 et de 2010 et les représentants des minorités estiment que les remarques ou discours – largement rendus publics et souvent non sanctionnés – de responsables politiques de haut rang, ont alimenté les attitudes hostiles de la population générale. Cette situation inquiète vivement le Comité consultatif, en particulier dans la perspective des prochaines élections législatives en octobre 2012.

75. En outre, le Comité consultatif note que la couverture médiatique globale des questions concernant la protection des minorités continue de privilégier surtout la situation et les problèmes linguistiques de la minorité russe. Selon les interlocuteurs gouvernementaux et non

gouvernementaux, la concentration du public et des médias sur ces sujets augmente, ce qui diminue l'attention et l'intérêt pour les questions intéressant les autres communautés minoritaires. Le Comité consultatif est inquiet de cette participation déséquilibrée des médias dans les questions de protection des minorités, qui se traduit par une polarisation accrue de la société qui n'est pas propice à la tolérance interethnique et à la cohésion sociale. Le Comité consultatif note avec préoccupation des informations des représentants de toutes les communautés selon lesquelles, en Crimée, les hostilités interethniques augmentent et sont alimentées par les médias locaux. Il est préoccupé à cet égard du fait que certaines autorités régionales qu'il a rencontrées disent que la presse et ses opinions parfois hostiles ne devraient pas faire l'objet d'une ingérence quelconque.

76. Comme dans d'autres pays européens, l'Ukraine a connu une augmentation des discours racistes et nationalistes sur internet. Le Comité consultatif est satisfait de noter qu'un service spécial consacré à la lutte contre la cybercriminalité a été créé au sein du Ministère de l'Intérieur et pense que cette mesure s'avèrera utile non seulement pour dépister les infractions racistes sur internet mais aussi pour instruire et sanctionner rapidement ces infractions.

Recommandations

77. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures plus déterminées pour prévenir les stéréotypes négatifs véhiculés dans les médias sur les communautés minoritaires, dans le plein respect de la liberté de la presse. Il convient de redoubler d'efforts pour former les journalistes et les professionnels des médias, notamment en promouvant la visibilité et l'efficacité de l'action du Syndicat national des journalistes à cet égard.

78. Le Comité consultatif appelle en outre fermement les autorités à veiller à ce que les déclarations publiques de responsables politiques incitant à la haine raciale ou ethnique soient condamnées sans équivoque, qu'elles fassent l'objet d'enquêtes rapides et de sanctions adéquates, afin que ce type de discours ne soit pas accepté par la société.

Forces de l'ordre

Situation actuelle

79. Le Comité consultatif note avec vive inquiétude la persistance et la généralisation d'allégations d'abus et de harcèlement policiers contre certains groupes, spécialement les réfugiés, les demandeurs d'asile et les Roms. Il est préoccupé en particulier par les descentes répétées menées dans les quartiers roms, telles que celles qui ont eu lieu le 30 décembre 2011 et le 11 janvier 2012 à Oujgorod, où des gaz lacrymogènes et des matraques en caoutchouc auraient été utilisés de manière indiscriminée contre des résidents de tous âges. Les forces de l'ordre procéderaient encore à la prise systématique d'empreintes digitales et de photographies des hommes roms, lesquels sont aussi, parmi les autres personnes qui peuvent apparaître comme non slaves, les victimes de contrôles d'identité ciblés dans des lieux publics, ainsi que d'arrestations arbitraires. Le Comité consultatif est profondément préoccupé par ces pratiques qui ne sont pas compatibles avec l'article 6 de la Convention-cadre et appelle à une réaction urgente des autorités. Si le Ministère de l'Intérieur semble être conscient de la situation et que son service de surveillance des droits de l'homme a continué de travailler¹¹, le Comité consultatif partage l'opinion d'autres organes de suivi sur le besoin urgent d'une formation

¹¹ Le service chargé de la surveillance des droits de l'homme a été créé en 2010 pour examiner le comportement des forces de l'ordre, faire la liaison avec les organisations non gouvernementales et organiser l'information du personnel.

régulière aux droits de l'homme des forces de l'ordre ainsi que de la création d'un mécanisme indépendant de recours pour enquêter sur les abus policiers¹².

80. Le Comité consultatif est aussi préoccupé par des informations selon lesquelles des actes de vandalisme contre des sites religieux ou culturels des minorités nationales continuent de se produire dans toutes les régions d'Ukraine, que ces incidents ne font pas l'objet d'enquêtes adéquates par les forces de l'ordre, qu'ils sont souvent qualifiés de « hooliganisme » et que des pots de vins sont extorqués par des fonctionnaires dans certains cas pour qu'ils procèdent à des enquêtes sur ces incidents (voir commentaires sur l'article 4 ci-dessus). La situation est encore exacerbée par le fait que seules de très rares personnes appartenant aux minorités nationales ont été recrutées dans les forces de l'ordre. Le Comité consultatif craint que cette situation mine la confiance des communautés minoritaires dans la police et dans la règle de droit en général, ce qui est gravement préjudiciable à la tolérance interethnique et à la compréhension mutuelle dans la société.

81. Le Comité consultatif a en outre reçu des renseignements déconcertants sur le fait que des escadrons de « cosaques russes » régionaux étaient encore utilisés par les forces de l'ordre en Crimée pour des tâches spécifiques comme les expulsions forcées¹³. Le Comité consultatif note avec vive inquiétude que la persistance du recours à ces unités soulève de sérieuses questions de compatibilité avec l'article 6 de la Convention-cadre.

Recommandations

82. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures énergiques pour prévenir et combattre les abus à caractère raciste qui sont allégués de la part des forces de l'ordre. Ces allégations doivent faire l'objet d'enquêtes rapides et efficaces et être sanctionnées de manière adéquate. Tous les membres des forces de l'ordre doivent recevoir une formation initiale et continue sur leurs droits et devoirs dans l'exercice de leurs fonctions, et notamment sur les normes de droits de l'homme pertinentes.

83. Le Comité consultatif demande en outre instamment aux autorités de mettre fin immédiatement et sans équivoque à toute utilisation des « escadrons de cosaques russes » dans les opérations de maintien de l'ordre.

Article 8 de la Convention-cadre

Manifestation de convictions religieuses et lieux de culte

Situation actuelle

84. Le Comité consultatif salue le fait que, grâce aux efforts persistants de la communauté des Tatars de Crimée, la décision ait enfin été prise en 2011 par le conseil municipal de Simferopol d'approuver la construction d'une mosquée centrale sur des terrains destinés à cet effet en 2004. La construction du bâtiment n'avait pas encore commencé au printemps 2012, en raison notamment de l'opposition de certaines parties de la population. En général, le Comité consultatif note qu'un certain nombre de communautés minoritaires, particulièrement les Musulmans, signalent que leur religion n'est guère comprise et connue dans la société en général, ce qui aggrave parfois l'augmentation dans la société des stéréotypes croissants sur les

¹² Voir quatrième rapport de l'ECRI sur l'Ukraine, février 2012. Voir aussi : Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe on the Administration of Justice and the protection of human rights in the justice system in Ukraine, CommDH(2012)10, 23 February 2012.

¹³ Le Comité consultatif a été informé par exemple qu'une famille de Tatars de Crimée a été expulsée de son domicile par un escadron de « cosaques russes » régionaux à Eupatoria le 23 janvier 2012.

Musulmans vus comme des extrémistes. Ces attitudes hostiles peuvent violer le droit de manifester sa religion ou sa conviction, telle que protégé par l'article 8 de la Convention-cadre. En outre, le Comité consultatif note la priorité donnée aux problèmes religieux des Chrétiens par de nombreuses collectivités locales, en particulier en ce qui concerne l'attribution des cimetières et la restitution des biens religieux (voir commentaires sur l'article 5 ci-dessus), ce qui peut se traduire par une pénurie de lieux de cultes convenables pour les communautés minoritaires. Le Comité consultatif rappelle aux autorités l'importance fondamentale des lieux de cultes pour que les communautés minoritaires puissent manifester convenablement leurs convictions religieuses.

Recommandation

85. Le Comité consultatif appelle les autorités à multiplier leurs efforts pour veiller à ce que le droit des personnes appartenant aux minorités nationales de manifester leurs convictions religieuses soit effectivement protégé.

Article 9 de la Convention-cadre

Législation sur la télévision, la radiodiffusion et les langues minoritaires

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

86. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a appelé les autorités à revoir les quotas linguistiques imposés aux opérateurs du service public pour veiller à ce qu'ils ne limitent pas excessivement le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'accéder aux médias et pour clarifier le régime juridique applicable aux opérateurs privés. En outre, les autorités ont été priées de revoir l'imposition de l'obligation de traduire en ukrainien les émissions en langues minoritaires, y compris les émissions de l'étranger.

Situation actuelle

87. Le Comité consultatif déplore qu'aucune évolution importante n'ait eu lieu depuis le deuxième cycle de suivi. Conformément à l'article 10 (4) de la loi de 2006 sur la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, 75 % des émissions nationales doivent être diffusées en langue ukrainienne. Cette disposition s'applique à toutes les entreprises de télévision et de radio, qu'elles soient nationales, régionales ou municipales, privées ou publiques. Des quotas linguistiques spéciaux ont été mis en place dans certaines régions, conformément aux données collectées dans le recensement de 2001¹⁴. Le Comité consultatif a aussi été informé des décisions prises par la suite par le conseil national de la télévision et de la radio d'augmenter les quotas pour une radiodiffusion nationale à 80 % en septembre 2008 et à 85 % à partir d'octobre 2010. Tout en réitérant que cette réglementation du secteur des médias privés soulève des questions de compatibilité avec les dispositions de l'article 9 (1) et (3) de la Convention-cadre, le Comité consultatif est vivement préoccupé par l'arbitraire avec lequel les quotas seraient appliqués. Selon un certain nombre d'interlocuteurs, les quotas ne sont qu'insuffisamment appliqués aux médias en langue russe, qui dominent encore dans la réalité la scène médiatique ukrainienne. Toutefois, les quotas limitent rigoureusement les possibilités de radiodiffusion dans d'autres langues minoritaires et empêchent même la création de médias privés en langues minoritaires.

88. Le Comité consultatif note en outre avec préoccupation que, selon un certain nombre de représentants des minorités, la procédure d'octroi de licences et de fréquences, qui est supervisée par le Conseil national de la télévision et de la radio, n'est pas transparente et qu'elle est

¹⁴ Voir rapport étatique, page 28.

entachée de corruption. Le Comité consultatif rappelle aux autorités que la délivrance de licences doit respecter l'égalité et se fonder sur des critères objectifs. En outre, il conviendrait de prendre des mesures pour veiller à ce que les communautés minoritaires soient convenablement représentées au conseil afin que leurs opinions et leurs préoccupations soient effectivement prises en compte. Il faudrait poursuivre les efforts pour promouvoir la langue d'Etat par des méthodes incitatives et volontaires plutôt que par l'imposition de quotas ou de sanctions rigides, et il faudrait insuffler de la flexibilité pour que les langues des minorités moins nombreuses ne soient pas touchées de manière disproportionnée ou exclues des médias.

89. Le Comité consultatif note que des programmes courts dans certaines langues minoritaires (parmi lesquelles le tatar de Crimée, le roumain et le hongrois) continuent d'être diffusés toutes les semaines sur la télévision publique. Tout en reconnaissant ces efforts, il relève que la fréquence et la longueur de ces émissions sont considérés comme trop limitées par les représentants des minorités nationales concernées. Les représentants des communautés minoritaires moins nombreuses, comme les Grecs, les Bulgares ou les Arméniens, signalent également que la radiodiffusion publique télévisuelle et radiophonique ne répond pas à leurs besoins. Conformément aux informations reçues pendant la visite dans le pays, il n'y a toujours pas de radiodiffusion télévisuelle ou radiophonique en polonais ou en romani dans la région de Transcarpathie. Le Comité consultatif rappelle aux autorités ukrainiennes que les médias en langues minoritaires sont un vecteur essentiel pour maintenir et promouvoir les langues et les cultures minoritaires et qu'ils devraient donc être activement soutenus par les autorités. Le Comité consultatif constate de plus que la présence de personnes appartenant aux minorités nationales dans les médias généralistes est aussi limitée et qu'il est nécessaire de former davantage de journalistes issus des minorités nationales pour veiller à ce que les personnes appartenant à celles-ci aient accès à des médias produits au niveau national dans leur langue.

90. S'agissant du doublage et du sous-titrage de films, le Comité consultatif a été informé que des films nationaux ou étrangers, diffusés à la télévision ou dans les cinémas, peuvent être diffusés dans des langues minoritaires dans trois régions : la région d'Odessa, la Crimée et l'Ukraine orientale. Dans toutes les autres parties d'Ukraine, s'applique l'obligation de doubler, de postsynchroniser ou de sous-titrer le film dans la langue d'Etat, conformément à l'article 14 de la loi sur la cinématographie, ce qui a là aussi un effet négatif en particulier pour les minorités moins nombreuses pour lesquelles les coûts de production sont considérablement accrus.

Recommandations

91. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures appropriées afin que les personnes appartenant aux minorités nationales, en particulier celles moins nombreuses, aient un plus large accès aux émissions de radio et de télévision disponibles dans leur langue. Des mesures doivent être prises pour que le système de quotas de la langue de l'Etat dans les médias ainsi que l'octroi de fréquences et de licences de radiodiffusion fonctionnent de manière efficace et ne touchent pas de manière disproportionnée les langues des minorités moins nombreuses.

92. Le Comité consultatif encourage en outre les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour recruter davantage de représentants des minorités dans les médias et à former convenablement les journalistes des médias généralistes pour que les préoccupations des personnes appartenant aux minorités nationales trouvent un juste écho.

Presse écrite

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

93. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a invité les autorités à envisager d'accroître leur aide financière aux journaux publiés en langues minoritaires, en

particulier pour les groupes moins nombreux, et de définir, en concertation avec les minorités nationales, des critères objectifs pour l'octroi de l'aide publique.

Situation actuelle

94. Le Comité consultatif note qu'après la dissolution du SCNR, c'est le Ministère de la Culture qui a été chargé de l'octroi de l'aide aux associations des minorités, notamment en ce qui concerne l'aide à la presse en langues minoritaires (voir commentaires sur l'article 5 ci-dessus). Selon les données reçues de la « sous-division des minorités nationales et de la diaspora ukrainienne du ministère », l'aide publique à six organes de presse en langue minoritaire (bulgare, tatar de Crimée, yiddish, roumain, arménien et polonais) s'est poursuivie et a légèrement augmenté en 2011¹⁵. Le Comité consultatif regrette néanmoins qu'aucun progrès ne semble avoir été fait pour établir des critères clairs et des procédures transparentes pour la sélection des journaux en langues minoritaires qui bénéficient d'un financement public, national ou régional. Il existe beaucoup plus de publications en langues minoritaires, bilingues et multilingues, mais elles sont financées principalement par des sources privées ou avec l'aide de pays voisins. Les minorités moins nombreuses sont particulièrement en butte à des difficultés de financement de leurs journaux et auraient du mal à convaincre les autorités régionales que leurs publications sont des contributions importantes à la promotion de la culture et des langues minoritaires, même si elles ne sont pas viables commercialement. De plus, l'existence même de publications importantes et anciennes, comme le journal en langue des Tatars de Crimée (« krim ») serait menacée faute d'aides suffisantes.

95. En ce qui concerne l'accès aux médias et la couverture médiatique, le Comité consultatif note en outre que les minorités moins nombreuses, comme les Gagaouzes, signalent que leurs préoccupations, leur culture et leur langue ne trouvent pas du tout d'écho dans la presse nationale et régionale. Le Comité consultatif souligne l'importance des médias dans la promotion de la tolérance et la conscience culturelle dans la société, notamment par une représentation exacte des conditions de vie et de l'exercice de leurs droits des différents groupes par des journalistes issus des minorités. A cette fin, il importe que les journalistes bénéficient d'une formation adéquate et que le recrutement de représentants des minorités dans les médias soit activement encouragé.

Recommandations

96. Le Comité consultatif demande aux autorités nationales et régionales de reconnaître l'importance fondamentale de la presse en langues minoritaires pour la préservation de ces dernières dans la sphère publique et de mettre en place des procédures transparentes pour qu'elle bénéficie d'une aide régulière.

97. Le Comité consultatif encourage aussi les autorités à prendre des mesures adéquates, y compris en matière de formation, pour améliorer la couverture des questions touchant aux minorités dans la presse, notamment des groupes moins nombreux, en encourageant également le recrutement de journalistes issus des minorités dans des entreprises de médias.

¹⁵ Selon les informations reçues en février 2012, le total des subventions a augmenté de 950 000 grivna en 2009 à 1 345 000 grivna en 2011 (environ 125 000 euros).

Article 10 de la Convention-cadre

Politique linguistique

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

98. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a recommandé à l'Ukraine de poursuivre tous les efforts visant à élaborer une politique linguistique cohérente d'une manière transparente et participative, en veillant tout particulièrement à ce que toutes les mesures de promotion de la langue d'Etat poursuivent un intérêt public légitime et ne limitent pas indûment le libre usage des langues minoritaires en public ou en privé.

Situation actuelle

99. Le Comité consultatif note avec préoccupation que, malgré la présentation et la discussion d'un certain nombre de projets de loi sur les langues ou de concepts en matière de politique linguistique nationale, aucun progrès n'a été accompli sur le plan législatif depuis l'adoption de son deuxième avis. Si un certain nombre de représentants des minorités affirme que la situation linguistique globale s'est améliorée depuis 2009, grâce aux efforts déployés par les autorités pour introduire les langues minoritaires dans les institutions publiques (voir commentaires sur l'article 14 ci-dessous), le Comité consultatif est néanmoins vivement préoccupé par le fait que la polarisation et la division persistantes de la société sur les questions de politique linguistique semblent avoir empêché tout progrès tangible. L'absence durable d'une politique linguistique cohérente et équilibrée régissant la situation complexe de l'Ukraine engendre à son tour d'autres tensions et incertitudes au sein de la société. Il est particulièrement inquiétant que toutes les parties semblent craindre pour la protection de leur langue, y compris les représentants des grands groupes linguistiques comme les locuteurs de l'ukrainien et du russe.

100. Le Comité consultatif constate que la situation linguistique est particulièrement complexe, étant donné que la majorité de la population est au moins bilingue (en ukrainien et en russe). Tout en reconnaissant la valeur et le potentiel du bilinguisme pour la société, le Comité consultatif note toutefois que la situation est qualifiée d'« asymétrique », à cause de la position privilégiée du russe comme vecteur général de communication. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que le débat permanent entre les deux plus grands groupes linguistiques amenuise l'intérêt pour les droits des personnes appartenant aux minorités moins nombreuses, et partage le souci des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux, à savoir que la protection et la promotion d'une langue minoritaire ne doit pas être préjudiciable aux autres langues des minorités moins nombreuses. Un cadre législatif complet et équilibré promouvant la langue d'Etat comme principal langue de communication tout en offrant des garanties claires pour la protection et l'usage de toutes les langues minoritaires, y compris celles des minorités moins nombreuses, est impératif et urgent pour garantir le plein respect des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales.

101. En septembre 2005, l'Ukraine a ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Le Comité consultatif déplore que l'engagement pris par les autorités ukrainiennes, lors du deuxième cycle de suivi d'étendre la protection de la Charte aux langues des minorités moins nombreuses, comme l'arménien, le romani, le krymchak et le karaïm, n'ait pas été suivi de faits, bien que les autorités aient reconnu que ces langues avaient besoin de mesures de protection fortes et urgentes pour ne pas disparaître. Il est essentiel que toute politique ou législation future en matière de langues soit discutée en détail et décidée avec les représentants de toutes les communautés minoritaires. Le

Comité consultatif regrette à cet égard qu'aucune consultation de ce genre n'ait apparemment été menée lors de l'élaboration des projets de loi soumis au parlement.

Recommandation

102. Le Comité consultatif exhorte les autorités à redoubler d'efforts pour mettre au point un cadre législatif et politique cohérent sur l'usage des langues, afin d'offrir des garanties juridiques claires pour la protection et l'usage de toutes les langues minoritaires, y compris celles des minorités moins nombreuses. Des consultations approfondies doivent être menées avec tous les groupes concernés afin de prendre dûment en compte les préoccupations des personnes appartenant aux minorités moins nombreuses.

Utilisation des langues minoritaires avec les autorités administratives et dans la vie publique

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

103. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a appelé les autorités à revoir la législation et les seuils applicables à l'utilisation d'une langue minoritaire dans les relations avec les autorités administratives, et à adopter des critères plus objectifs pour l'exercice de ce droit.

Situation actuelle

104. Le Comité consultatif note que l'immobilisme en matière d'élaboration d'une nouvelle législation sur les langues fait que l'utilisation des langues minoritaires avec les autorités administratives est encore régie par l'article 8 de la loi de 1992 sur les minorités nationales, combiné avec l'article 5 de la loi de 1989 sur les langues. La législation en vigueur favorise donc encore la langue russe par rapport aux autres langues minoritaires qui ne peuvent être utilisées comme langue de travail que dans les localités où la minorité constitue une majorité. Le Comité consultatif répète que ce seuil est trop élevé eu égard à l'article 10 de la Convention-cadre et rappelle qu'il recommande généralement une certaine flexibilité dans l'application des seuils, y compris ceux qui sont bas. En outre, on ne comprend toujours pas dans quelle mesure ce droit s'applique aussi à la correspondance écrite, car des représentants de la population russe de Crimée signalent que les réponses officielles ne sont rédigées qu'en ukrainien.

105. Le Comité consultatif reste aussi inquiet devant le degré de latitude dont bénéficient les instances publiques et les fonctionnaires des collectivités locales pour décider au coup par coup d'accepter une communication en langues minoritaires, car l'article 5 de la loi sur les langues prévoit le droit de s'adresser aux instances publiques « dans une langue acceptable pour les parties ». Si les représentants des minorités hongroise et roumaine signalent que la communication en langues minoritaires est acceptée dans des zones de peuplement dense de minorités dans les régions de Transcarpathie et de Chernivtsi où les fonctionnaires parlent couramment ces langues (voir commentaires sur l'article 15 ci-dessous), les représentants de la minorité des Tatars de Crimée et des minorités moins nombreuses déplorent que leurs langues ne soient pas du tout utilisées dans les instances publiques.

106. De surcroît, les représentants des minorités moins nombreuses craignent que leurs langues ne disparaissent complètement de la vie publique et ne finissent par être parlées que par les personnes âgées en milieu rural. La raison en est due partiellement à la diminution de l'aide octroyée aux activités culturelles et aux journaux en langues minoritaires (voir commentaires sur les articles 5 et 9 ci-dessus), mais aussi, d'après les informations reçues, au sentiment général que l'usage des langues minoritaires autres que le russe n'est pas encouragé. Le Comité consultatif souligne que, pour que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent

librement utiliser leurs langues en public, il convient de créer un environnement propice accueillant cet usage comme une contribution et un reflet de la société multiculturelle ukrainienne.

Recommandation

107. Le Comité consultatif appelle les autorités ukrainiennes à faciliter et à encourager l'utilisation de toutes les langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives en abaissant les seuils applicables et en favorisant une approche souple de leur mise en œuvre. En outre, les autorités devraient prendre des mesures pour créer un environnement propice à l'usage actif des langues minoritaires dans la vie publique en général.

Article 11 de la Convention-cadre

Noms des personnes

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

108. Dans les précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a demandé aux autorités de revoir les pratiques administratives concernant l'enregistrement des patronymes des personnes appartenant à des minorités nationales, et de mettre fin à la pratique d'imposer des versions ukrainiennes des noms de famille sans consentement préalable et exprès des personnes concernées.

Situation actuelle

109. Le Comité consultatif regrette d'avoir appris pendant sa visite que la pratique d'imposer des versions ukrainiennes des noms des personnes appartenant à des minorités nationales sur les documents d'identité ou les certificats de naissance sans consentement préalable et exprès des personnes concernées, semble perdurer. Il déplore en particulier que l'autorité compétente ne semble pas avoir conscience du problème.

Recommandation

110. Le Comité consultatif redemande aux autorités de mener des activités de sensibilisation ciblées auprès des autorités administratives pour qu'elles cessent d'imposer des versions ukrainiennes des patronymes sans le consentement préalable et exprès des personnes concernées.

Indications topographiques et autres inscriptions bilingues

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

111. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a demandé aux autorités de poursuivre leurs efforts visant à rétablir les dénominations locales traditionnelles, les noms de rue et autres indications topographiques et de réviser la législation applicable afin de faciliter ce processus.

Situation actuelle

112. Le Comité consultatif déplore qu'aucun progrès n'ait été signalé depuis le deuxième cycle de suivi. L'article 38 de la loi sur les langues dispose encore que des indications topographiques en langues minoritaires peuvent être insérées à côté de la version ukrainienne seulement dans les zones où la minorité est majoritaire. Le Comité consultatif exprime à nouveau son opinion, à savoir que ce seuil est excessif sous l'angle de l'article 11.3 de la

Convention-cadre. En outre, des panneaux bilingues ne sont érigés, selon les représentants des minorités, que dans quelques zones, comme dans les régions de Transcarpathie et de Tchernivtsi, fortement peuplées de groupes minoritaires roumains, moldaves et hongrois. S'agissant du rétablissement des toponymes historiques en langues minoritaires, le Comité consultatif est inquiet des informations selon lesquelles des conseils municipaux en Crimée, auxquels incombent ces décisions en vertu de la loi sur l'autonomie locale, ont décidé de soumettre la question à un vote public, ce qui a empêché le retour aux anciens noms historiques des Tatars de Crimée dans un certain nombre de localités.

Recommandation

113. Le Comité consultatif demande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour restaurer les toponymes locaux traditionnels, de prendre en compte les revendications des communautés minoritaires en matière d'indications topographiques en langues minoritaires, et de réviser de toute urgence la législation applicable dans le contexte des efforts faits actuellement pour élaborer une législation complète en matière linguistique.

Article 12 de la Convention-cadre

Manuels scolaires et formation des enseignants

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

114. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a invité les autorités à réviser les manuels et programmes scolaires existants en concertation avec les représentants des minorités afin qu'ils reflètent plus fidèlement l'histoire, la culture et les traditions des minorités nationales. Il a également recommandé aux autorités de financer adéquatement la production de manuels scolaires de qualité, et de veiller à ce que les efforts de promotion de l'usage de la langue ukrainienne dans l'enseignement supérieur ne réduise pas indûment les possibilités d'étudier certaines disciplines dans les langues minoritaires ou en deux langues, compte tenu en particulier des besoins des écoles en langues minoritaires.

Situation actuelle

115. Le Comité consultatif salue la création d'un conseil spécial de consultation des minorités nationales, placé sous l'égide du Ministère de l'Éducation en 2010, qui se réunit tous les trimestres pour discuter avec les représentants de toutes les minorités les questions les concernant. Il a aussi été satisfait de constater, pendant sa visite dans le pays, que le Ministère de l'Éducation reconnaissait qu'un reflet exact des minorités nationales et de leur histoire dans les manuels scolaires était très utile pour promouvoir la tolérance et le respect mutuel dans la société ; il salue aussi le lancement de certaines initiatives de promotion de la compréhension interethnique en milieu scolaire. Il mentionne par exemple l'introduction d'un cours sur le « bon voisinage » proposé de manière optionnelle dans les écoles secondaires. En outre, les activités de sensibilisation et de commémoration des victimes de l'Holocauste ont été étendues aux écoles.

116. Le Comité consultatif note toutefois que les représentants des minorités signalent que leur représentation dans les manuels scolaires continue d'être inadéquate et qu'elle renforce souvent les stéréotypes existants contre certains groupes minoritaires. On n'a procédé à aucune révision globale des manuels scolaires permettant de mieux refléter les contributions positives des minorités nationales à l'histoire ukrainienne, de prendre en compte des perspectives multiples sur l'histoire, ou de représenter les traditions et cultures minoritaires d'une manière objective. S'agissant de la qualité et de la quantité des manuels scolaires dans des langues

minoritaires autres que le russe, le Comité consultatif a appris et déplore que, malgré les efforts des autorités, l'approvisionnement en manuels scolaires continue d'être insuffisant dans toutes les classes et particulièrement dans le secondaire. Cette question est profondément préoccupante pour les parents qui doivent décider d'envoyer ou non leurs enfants dans des écoles en langues minoritaires. Les manuels scolaires pour l'enseignement en langue des Tatares de Crimée, par exemple, n'existent que pour les classes de 1 à 4.

117. En ce qui concerne la formation des enseignants, le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités pour offrir de meilleures possibilités de formation pédagogique, particulièrement dans la région de Transcarpathie où, par exemple, un centre pédagogique pour les enseignants de langue hongroise a été créé à Oujgorod en 2009. Des représentants de la minorité roumaine s'inquiètent toutefois que les possibilités d'étudier le roumain à l'université de Tchernivtsi soient limitées à un petit département de philologie roumaine qui forme les enseignants de langue et de littérature roumaines, avec pour conséquence une pénurie d'enseignants bilingues en mathématiques et d'autres disciplines dans les écoles de langue roumaine, ce qui inquiète beaucoup les parents. Dans le même temps, des méthodes pédagogiques de qualité feraient encore particulièrement défaut dans des écoles en langues minoritaires, ce qui demande une attention urgente. Le Comité consultatif salue à cet égard les efforts faits par le Ministère de l'Éducation de Crimée pour introduire des méthodes pédagogiques modernes bilingues et multilingues, y compris dans les quelques écoles de langue ukrainienne de la péninsule.

Recommandations

118. Le Comité consultatif demande aux autorités de procéder, en étroite concertation avec les représentants des minorités, à une révision globale des manuels et des programmes scolaires pour que ceux-ci reflètent fidèlement les minorités nationales, leur culture et leur histoire. Il conviendrait d'introduire une perspective multiple dans l'enseignement de l'histoire, notamment grâce à des manuels scolaires bien conçus.

119. Les autorités doivent en outre poursuivre leurs efforts pour qu'il y ait un nombre suffisant d'enseignants bien formés et aptes à répondre aux besoins des établissements en langues minoritaires, notamment pour un enseignement en langues minoritaires des disciplines autres que la langue ou la littérature.

Les enfants roms en milieu scolaire

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

120. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a demandé instamment aux autorités d'apporter une aide adéquate, y compris financière, à l'enseignement préscolaire et aux autres initiatives visant à prévenir l'absentéisme et l'abandon scolaires des élèves roms. Il leur a aussi demandé de prendre des mesures déterminées pour éliminer toute pratique discriminatoire en ce qui concerne la scolarisation des enfants roms dans les écoles généralistes.

Situation actuelle

121. Le Comité consultatif note avec inquiétude que les chiffres disponibles sur l'accès à l'enseignement et le taux de réussite des élèves roms ne se sont pas améliorés depuis le deuxième cycle de suivi. Les élèves roms, en particulier les filles, connaissent encore des taux d'abandon élevés et ceux qui se diplômement le feraient sans avoir obtenu les compétences requises. Des cas ont aussi été signalés d'enfants roms ne peuvent obtenir leur certificat scolaire faute de certificat de naissance (voir commentaires sur l'article 4 ci-dessus). Le Comité

consultatif est aussi profondément inquiet par les informations persistantes sur la ségrégation des enfants roms dans des classes ou des écoles séparées. Ces écoles roms séparées seraient souvent dans des conditions déplorables, sans équipement pédagogique ni même sanitaire, ce qui fait d'autant plus obstacle à un apprentissage efficace. En outre, le Comité consultatif a constaté des réactions inquiétantes parmi certains de ses interlocuteurs gouvernementaux et non gouvernementaux laissant entendre que l'échec des enfants roms serait dû à la négligence des parents plutôt qu'à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

122. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les collectivités régionales à Odessa et dans la région de Transcarpathie pour recruter des médiateurs et/ou des assistants scolaires roms dans la communauté afin de promouvoir la scolarisation des enfants roms. Avec l'aide de leaders communautaires roms officiels et non officiels, des efforts particuliers auraient été faits pour inscrire les enfants roms dans l'enseignement préscolaire. Cela a quelque peu réduit les problèmes linguistiques auxquels se heurtent les enfants roms dans les écoles d'Ukraine occidentale, qui parlent souvent romani à la maison. Si ces efforts sont louables, le Comité consultatif regrette néanmoins qu'ils semblent être encore ponctuels et ne pas bénéficier d'un soutien financier durable. Il semble n'y avoir aucune stratégie globale pour faire face à la situation, ni une conscience suffisante de la gravité des problèmes qu'ont les enfants roms à accéder à l'éducation.

Recommandation

123. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de prendre des mesures promptes et énergiques, en étroite concertation avec les représentants des communautés, pour que les enfants roms bénéficient sur un pied d'égalité de l'accès à un enseignement de qualité. Les pratiques discriminatoires doivent cesser sans tarder et il convient de s'efforcer d'intégrer les enfants roms dans l'enseignement généraliste, y compris à un niveau supérieur.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement en/des langues minoritaires

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

124. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a encouragé les autorités à entamer une réflexion plus large sur le rôle et la place de l'enseignement en/des langues minoritaires dans le système éducatif global, y compris au niveau supérieur, et à introduire des garanties juridiques claires sur le droit de recevoir une instruction en/des langues minoritaires tout en veillant à ce que tous les élèves maîtrisent complètement la langue d'Etat.

Situation actuelle

125. L'enseignement en/des langues minoritaires continue d'être proposé dans les écoles publiques ukrainiennes dans la langue des Tatars de Crimée, en hongrois, en moldave, en polonais, en roumain et en russe. Il y aurait quelque 1 500 écoles dispensant un enseignement en/des langues minoritaires dans le pays, dont 1 000 sont des écoles de langue russe. Le Comité consultatif note toutefois que les représentants de toutes les communautés minoritaires affirment que le nombre d'écoles en/des langues minoritaires, ainsi que la qualité de l'enseignement proposé (voir commentaire à l'article 12 ci-dessus) ne cesse de décliner, même dans les zones où la minorité représente une partie importante de la population. Le Comité consultatif déplore par exemple qu'il n'y ait que 15 écoles en langue des Tatars de Crimée et pas une seule crèche dans cette langue, et ce malgré les efforts persistants déployés par les représentants de la minorité. En outre, le Comité consultatif est préoccupé par l'absence de manuels scolaires adéquats en langue

des Tatars de Crimée, avec, comme conséquence, un enseignement dispensé dans les classes 5 à 11 en langue russe ou en ukrainien, même dans les écoles qui sont considérées comme des écoles de langue des Tatars de Crimée. Si le Comité consultatif a reçu des informations selon lesquelles le nombre d'écoles russophones diminue aussi en Crimée, où la population russe est majoritaire, le Comité consultatif reste inquiet de la situation de la population de langue ukrainienne, car les possibilités d'étudier dans une des sept écoles en langue ukrainienne seraient beaucoup trop limitées pour répondre aux besoins de la population.

126. Le Comité consultatif se félicite des changements introduits en 2010 à la procédure d'examen indépendant et externe de fin d'études secondaires. Depuis, les étudiants des écoles en langues minoritaires ont le choix de passer leurs examens soit en ukrainien soit dans leur langue de scolarisation. Des examens auraient été proposés dans les langues russe, roumaine, moldave, hongroise, polonaise et des Tatars de Crimée. Si les représentants des minorités sont satisfaits de ces changements, ils signalent des problèmes persistants de qualité de la traduction des examens dans les langues minoritaires moins usitées, ce qui a incité de nombreux étudiants minoritaires à choisir de passer leurs examens en russe bien que ce ne soit pas leur langue de scolarisation. Les représentants des minorités regrettent aussi que tous les certificats soient délivrés en russe. Le Comité consultatif compte sur le fait que ces obstacles à l'organisation d'examen de fin d'études en langue minoritaire seront éliminés et que tous les étudiants en langues minoritaires pourront choisir librement, sur un pied d'égalité, leur langue d'examen et recevoir des certificats dans la langue en question.

127. Le Comité consultatif est préoccupé par l'absence persistante de toute certitude juridique concernant l'accès à l'enseignement en/des langues minoritaires, car il n'existe toujours pas de cadre juridique précis concernant les droits à l'éducation. Si la Constitution et la loi de 1989 sur les langues comprennent des garanties générales concernant l'enseignement en/des langues minoritaires, la décision d'ouvrir une classe ou une école en langue minoritaire incombe aux autorités locales, conformément à la loi sur l'autonomie locale. Le Comité consultatif a appris que celles-ci hésitent souvent à ouvrir ou à maintenir des classes en langue minoritaire, principalement pour des raisons économiques. Si la décentralisation est souvent mieux adaptée pour répondre aux besoins locaux, le Comité consultatif est néanmoins préoccupé par l'absence d'orientation sur cette question émanant du Ministère de l'Education, qui se traduit par des niveaux extrêmement différents d'exercice des droits à l'éducation des personnes appartenant aux minorités nationales, au gré des collectivités locales concernées. Par exemple, des classes en langue hongroise sont ouvertes à six étudiants dans la région de Transcarpathie. En revanche, le Comité consultatif a noté une décision du Conseil régional de Belogovskiy en Crimée d'ouvrir des classes « en ukrainien et dans d'autres langues minoritaires » pour un minimum de 12 élèves dans les villages et de 15 dans les villes.

128. En outre, le Comité consultatif a été informé qu'il était impossible d'étudier en langue roumaine dans 21 villages de Tchernivtsi Oblast, habités principalement par des Roumains et que la tendance reste à l'ouverture de classes en langue ukrainienne plutôt qu'en langue roumaine. Les collectivités locales continuent aussi de s'opposer à l'ouverture de classes en langue polonaise et l'enseignement en langue bulgare continue d'être limité à quelques heures par semaine, même dans des zones de peuplement dense de cette minorité. Le Comité consultatif rappelle aux autorités que la demande est un élément fondamental de l'article 14, paragraphe 2 de la Convention-cadre concernant le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de bénéficier d'un enseignement en langue minoritaire. En outre, il est de la plus haute importance que les critères soient appliqués de manière équitable, conformément à l'article 4 de la Convention-cadre, et que les communautés minoritaires aient la possibilité de contester le refus grâce à des voies de recours effectives.

129. Le Comité consultatif salue le maintien d'un grand nombre de centres pédagogiques auxiliaires, notamment les écoles du dimanche, où les langues des minorités moins nombreuses sont étudiées, comme le gagaouze, l'azéri, le yiddish, le grec, le karaïm, ou le kymchak. Ces centres reçoivent un soutien variable des collectivités locales et sont appréciés par les représentants des minorités bien que leur nombre diminue également (voir aussi commentaires sur l'article 5 ci-dessus).

Recommandations

130. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de prévoir des garanties juridiques claires pour le droit des minorités appartenant aux minorités nationales de bénéficier d'un enseignement dans et de leur langue. Des critères objectifs, et des lignes directrices pour l'exercice de ce droit devraient être fixés au niveau national, en étroite coopération avec les communautés minoritaires ainsi qu'avec les collectivités locales.

131. Le Comité consultatif demande en outre aux autorités de veiller à ce que le droit de bénéficier d'un enseignement en langues minoritaires soit accordé d'une manière équitable, et conformément aux articles 14 et 4 de la Convention-cadre, et que le refus d'offrir un enseignement en langues minoritaires par les autres collectivités locales puisse faire l'objet de recours juridiques.

Article 15 de la Convention-cadre

Représentation des minorités dans les organes élus

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

132. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a invité les autorités à envisager d'éliminer les obstacles juridiques s'opposant à une plus large représentation des minorités nationales et à une participation plus effective des personnes issues de celles-ci dans les organes élus, dans le contexte d'une révision à venir du système électoral et de la législation sur les partis politiques.

Situation actuelle

133. Le Comité consultatif prend note de la réforme électorale en cours et des modifications de la loi sur les élections législatives, adoptée en novembre 2011. Il regrette que les nombreuses recommandations d'organismes internationaux en faveur de l'introduction d'un système proportionnel régional, fondé sur des listes ouvertes et des circonscriptions régionales multiples et permettant une représentation régionale plus forte, y compris des minorités, n'aient pas été prises en compte¹⁶. Le Comité consultatif est en particulier préoccupé par l'absence de transparence qui lui a été signalée dans le processus d'élaboration de cette loi. Les représentants des minorités regrettent le relèvement du seuil de 3 à 5 %, ainsi que l'interdiction des alliances électorales, car ces dispositions peuvent limiter les possibilités des petits ou des nouveaux partis politiques d'entrer au parlement. Selon la plupart des interlocuteurs du Comité consultatif, et notamment le commissaire parlementaire aux droits de l'homme (ci-après le médiateur), ces mesures portent atteinte au pluralisme politique et limitent encore plus les chances des communautés minoritaires d'être présentes au parlement.

134. Le Comité consultatif regrette aussi qu'aucun effort n'ait été fait pour mettre en place des mécanismes de mise en œuvre de l'article 14 de la loi de 1992 sur les minorités nationales,

¹⁶ Voir, entre autres, *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine*, rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc.-12814, 9 janvier 2012.

laquelle prévoit en principe que les minorités nationales peuvent désigner elles-mêmes leurs propres candidats aux élections. La loi de 2002 sur les partis politiques continue d'imposer que les partis politiques aient une activité à l'échelle nationale et qu'ils soient enregistrés dans 17 des 27 régions du pays, critère pratiquement impossible à remplir pour les petits partis ou les partis régionaux des minorités nationales. En outre, la commission électorale centrale n'a toujours pas l'obligation de tenir compte de la composition de la population lorsqu'elle procède au découpage électoral, malgré la demande réitérée des représentants des minorités. Le Comité consultatif répète qu'il estime que cette situation empêche les personnes appartenant aux minorités nationales d'obtenir une représentation dans les organes élus et qu'elle n'est pas conforme à l'impératif énoncé à l'article 15 de la Convention-cadre de promouvoir la participation pleine et effective des minorités nationales aux affaires publiques.

135. Pendant sa visite, le Comité consultatif a appris qu'une audition parlementaire portant sur la protection des minorités nationales et les questions interethniques avait eu lieu le 11 janvier 2012. Selon les représentants gouvernementaux et non gouvernementaux, cet événement inédit a été jugé fort utile, car il a donné une rare occasion aux représentants des minorités de s'adresser au parlement et à celui-ci d'obtenir des informations sur les questions et préoccupations directement auprès des représentants des minorités et des organes gouvernementaux compétents. Compte tenu notamment des possibilités limitées qu'ont les personnes appartenant aux minorités nationales d'être représentées au parlement, le Comité consultatif estime qu'il est très important que leurs représentants s'y voient accorder un accès régulier et participent aux débats sur les questions les concernant.

Recommandation

136. Le Comité consultatif demande aux autorités de réviser complètement la législation électorale et de veiller à ce que le cadre législatif comprenne des mécanismes effectifs permettant aux personnes appartenant aux minorités nationales d'être convenablement représentées dans les organes élus à tous les niveaux afin de participer pleinement aux affaires publiques, conformément à l'article 15 de la Convention-cadre. Les minorités nationales devraient aussi avoir un accès régulier au parlement pour s'assurer que leurs préoccupations soient convenablement prises en compte.

Mécanismes de consultation

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

137. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a demandé aux autorités de multiplier leurs efforts pour assurer une consultation efficace de toutes les minorités nationales sur les questions les concernant. Le Comité consultatif a en outre encouragé la Commission d'Etat et d'autres institutions publiques à consulter régulièrement le Conseil des représentants de toutes les associations minoritaires ukrainiennes, ainsi que les organisations roms compétentes et d'envisager de rétablir un organe consultatif pour la Crimée afin d'assurer un débat participatif sur les questions interethniques dans cette région.

Situation actuelle

138. Le Comité consultatif note que le Conseil des représentants des associations minoritaires d'Ukraine continue d'exister sous l'égide du Ministère de la Culture, après la dissolution du SCNR. Il regrette toutefois que le conseil ne se soit réuni qu'irrégulièrement depuis, et qu'il n'ait plus accès aux responsables de haut rang. Il note en outre qu'un certain nombre de soi-disant « conseils civiques » ont été créés dans différents ministères, comme les ministères de la

Justice et de l'Intérieur, composés de membres de la société civile, y compris des représentants des minorités, afin de prodiguer des conseils sur les projets de loi pertinents et les évolutions politiques. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, le fonctionnement de ces conseils est variable. Les représentants des minorités estiment unanimement qu'ils ne sont pas des mécanismes de consultation adéquats car ils se réunissent irrégulièrement, sont généralement présidés par des fonctionnaires ministériels de rang inférieur, et ne semblent avoir aucun impact sur les décisions qui sont ensuite prises. Si le Comité consultatif salue en principe la création de ces conseils, qui peuvent effectivement servir de plate-forme pour des discussions constructives¹⁷, il rappelle aux autorités que des consultations doivent être menées régulièrement et à niveau approprié pour servir de mécanismes utiles à toutes les minorités nationales, y compris les Roms, en leur permettant d'avoir des effets réels sur les décisions les concernant. Il déplore en outre que des changements, apparemment introduits récemment, n'accorderaient le statut juridique qu'aux conseils créés au niveau national et non aux conseils régionaux, ce qui semble limiter indûment la pertinence des conseils consultatifs au niveau régional.

139. Le Comité consultatif salue le fonctionnement du Conseil des Tatars de Crimée sous l'égide de la présidence depuis 1999, qui donne la possibilité aux représentants du *Mejlis*, organe exécutif élu par la population adulte des Tatars de Crimée¹⁸, de relayer les préoccupations et les idées de leur électorat au Président ukrainien. Il regrette toutefois que la composition de ce conseil ait apparemment été modifiée unilatéralement et sans consultation des représentants du *Mejlis* en août 2010, afin d'inclure une majorité de nouveaux représentants qui ne sont pas élus mais désignés par le gouvernement. Le Comité consultatif déplore cette évolution qui porte atteinte à la nature représentative de ce conseil qui fonctionnait très bien selon les informations reçues, et bénéficiait du grand respect et de la grande confiance de la population des Tatars de Crimée. Le Comité consultatif estime que les décisions concernant la composition des conseils consultatifs doivent être prises de manière transparente et en étroite consultation avec les représentants des minorités concernées, afin d'être des mécanismes effectifs permettant d'instaurer un dialogue constructif avec la communauté minoritaire concernée.

140. Le Comité consultatif note en outre que le Conseil interethnique de Crimée, forum de discussion des questions interethniques avec les représentants de toutes les communautés, n'a toujours pas été rétabli. Il est préoccupé par la frustration exprimée par les représentants de toutes les communautés de Crimée, y compris les Ukrainiens, qui n'ont pu rencontrer des représentants gouvernementaux d'un rang suffisant depuis plusieurs années afin d'examiner les questions les concernant, comme l'augmentation des hostilités interethniques ces dernières années (voir commentaires sur l'article 6 ci-dessus).

Recommandations

141. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de veiller à ce que le Conseil des représentants des associations minoritaires de toute l'Ukraine soit régulièrement consulté sur toutes les questions concernant la protection des minorités et qu'il ait les moyens nécessaires d'influer effectivement sur les décisions pertinentes. Un organe consultatif analogue devrait aussi être créé en Crimée pour permettre aux représentants de toutes les minorités de cette région d'accéder régulièrement aux autorités compétentes et d'instaurer ainsi un dialogue constructif.

¹⁷ Le Conseil consultatif spécial pour les minorités nationales qui a été créé sous l'égide du Ministère de l'Éducation, par exemple, semble servir de mécanisme consultatif effectif (voir commentaires à l'article 12 ci-dessus).

¹⁸ Tous les Tatars de Crimée adultes élisent le *Kurultay*, organe composé de 200 membres qui se réunissent régulièrement et élisent le *Mejlis*, organe exécutif permanent comprenant 33 délégués.

142. En outre, le Comité consultatif demande aux autorités de limiter l'ingérence de l'Etat dans la composition et le fonctionnement des organes représentatifs des minorités afin que ceux-ci représentent réellement les idées et préoccupations des communautés minoritaires concernées.

Organes gouvernementaux spécialisés

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

143. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a demandé aux autorités de consolider les structures gouvernementales s'occupant des minorités nationales, en particulier le Comité d'Etat sur les nationalités et la religion, afin de conférer une continuité, une efficacité et une cohérence plus grandes à leur travail.

Situation actuelle

144. Le Comité consultatif regrette la dissolution du SCNR à la fin de 2010 (voir articles 4 et 5 ci-dessus), qui fonctionnait depuis mars 2007 en tant qu'organe principal chargé des questions concernant les minorités nationales d'Ukraine, en remplacement de l'ancien Comité d'Etat pour les nationalités et les migrations. Le Comité consultatif partage la vive préoccupation des représentants des minorités et de nombreux représentants gouvernementaux, à savoir que cette évolution représente une nouvelle relégation des questions liées aux minorités nationales au sein de l'administration. Cette responsabilité importante qui incombait auparavant à un ministère a été transférée d'un comité d'Etat comprenant quelques 200 employés à la « sous-division des minorités nationales et de la diaspora ukrainienne » au sein du Ministère de la Culture, un département de 24 employés dont seulement quelques-uns travaillent sur la protection des minorités nationales. On considère en effet largement que cette évolution a laissé un vide institutionnel qui néglige le fait que les préoccupations d'un grand nombre de communautés minoritaires d'Ukraine dépassent largement le champ culturel. Selon le Bureau du médiateur, la dissolution du SCNR s'est traduite par une augmentation considérable du nombre des requêtes adressées au médiateur par des personnes appartenant aux minorités nationales ainsi que par des associations minoritaires. Tout en saluant l'implication accrue du Bureau du médiateur dans les questions concernant la protection des minorités, le Comité consultatif partage avec nombre de ses interlocuteurs l'idée qu'une mesure urgente devrait être prise pour restaurer un organe gouvernemental spécialisé disposant des ressources financières et humaines nécessaires pour coordonner les activités des différents ministères sur les questions liées à la protection des minorités nationales, comme la politique linguistique, l'éducation, la politique sociale et la distribution des terres.

Recommandation

145. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de rétablir un organe gouvernemental permanent et spécialisé doté de ressources financières et humaines suffisantes pour coordonner toutes les questions liées à la protection des minorités nationales afin d'assurer la transparence, d'instaurer la confiance et de veiller à ce que l'Etat porte une attention suffisante aux questions de protection des minorités.

Participation à la vie socio-économique

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

146. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a demandé instamment aux autorités d'assurer l'égalité d'accès des personnes appartenant aux minorités nationales au marché de l'emploi et d'élaborer des politiques ciblées, éventuellement assorties de mesures

positives, pour améliorer la situation de groupes tels que les Roms et les Tatars de Crimée. Il a aussi demandé de prendre des mesures énergiques pour dispenser des services de santé efficaces à toutes les communautés minoritaires et pour s'attaquer au problème des conditions déplorables de logement et de pénurie d'infrastructures de base. Il convenait également d'élaborer, en concertation avec les personnes concernées, des normes juridiques transparentes régissant la restitution des terres aux personnes anciennement déportées, notamment les Tatars de Crimée.

Situation actuelle

147. Le Comité consultatif déplore vivement qu'aucun progrès significatif n'ait été accompli pour assurer la participation effective de certaines minorités nationales à la vie socio-économique. Tout en reconnaissant que le chômage et la pauvreté sont un problème général en Ukraine, des obstacles supplémentaires importants s'opposent à l'accès à l'emploi ainsi qu'à des services de santé ou de logement convenables des personnes appartenant à des groupes défavorisés tels que les Tatars de Crimée et les Roms (voir aussi commentaires sur l'article 4 ci-dessus), lesquels obstacles sont reconnus par les autorités compétentes mais ne font l'objet d'aucune mesure. Le Comité consultatif reste profondément inquiet de la prévalence élevée de la tuberculose et de la diphtérie parmi les enfants roms dans la région de Transcarpathie, par exemple, situation qui ne s'est pas améliorée depuis le dernier cycle de suivi¹⁹. Le Comité consultatif est aussi profondément inquiet du fait que les Roms continuent de signaler que certains médecins et centres médicaux refusent de leur prodiguer les traitements nécessaires. Le fait que de très rares Roms aient un emploi régulier renforce les stéréotypes et les préjugés à leur égard, lesquels engendrent à leur tour une certaine réticence à les recruter. La situation est exacerbée par le fait que l'on ne constate pas d'amélioration des performances scolaires chez les Roms, notamment les femmes²⁰. Le Comité consultatif estime que cette situation nécessite une attention urgente et une action globale des autorités.

148. Le Comité consultatif regrette vivement que la situation socio-économique des Tatars de Crimée ne semble pas s'être améliorée depuis le deuxième cycle de suivi. Il souligne l'absence persistante d'un cadre législatif (voir commentaires sur l'article 4 ci-dessus) concernant la restitution et l'indemnisation pour la perte de plus de 80 000 logements privés et de 34 000 hectares de terres cultivables après des déportations. Quelque 85 % des Tatars de Crimée vivant en zone rurale ont été exclus du processus d'attribution de terres agricoles aux anciens travailleurs des entreprises d'Etat, parce qu'ils avaient été expulsés avant le fonctionnement des *kolkhozes*, dès 1948. L'absence de progrès et la rupture signalée du dialogue entre les autorités et les représentants des Tatars de Crimée concernant la question des terres, y compris en ce qui concerne une indemnisation adéquate et celle de l'occupation non autorisée des terres, inquiètent particulièrement le Comité consultatif car ils alimentent l'hostilité entre les différents groupes ethniques en Crimée ainsi qu'au sein de la population des Tatars de Crimée. En outre, le fait que la plupart des Tatars de Crimée n'aient pu retourner dans leurs anciens lieux de résidence situés principalement sur la côte sud orientale de la Crimée mais qu'ils aient été forcés de s'installer dans la région intérieure des steppes, qui ne se prête pas à leurs activités économiques traditionnelles, continue de faire obstacle à leur participation effective à la vie économique. Le Comité consultatif est aussi profondément préoccupé par le fait que l'on continue de signaler l'absence de possibilités d'emplois convenables pour les Tatars de Crimée dans la fonction publique, particulièrement à haut niveau.

¹⁹ Selon les données recueillies par la Fondation Renaissance, 15 % des enfants roms de la région de Transcarpathie sont atteints de tuberculose.

²⁰ Voir *Written comments of the European Roma Rights Centre and the International Charitable Organisation Roma Women Fund "Chiricli"* concernant la République d'Ukraine, pour examen du CEDAW lors de sa 45e session, février 2010.

149. Le Comité consultatif note en outre le rapport de la Chambre d'audit d'Ukraine concernant l'utilisation des fonds budgétaires destinés au programme public de réinstallation des Tatars de Crimée et autres peuples anciennement déportés entre 2009 et 2011, publié au début de 2012. Selon celui-ci, les autorités n'ont pas offert aux Tatars de Crimée ni aux autres groupes des logements suffisants ni créé des conditions propices à leur intégration dans la société ukrainienne. Moins de 60 % des fonds publics qui leur étaient destinés ont été versés et 65 % des crédits pour la Crimée et Sébastopol ont été utilisés en violation des règles. Par conséquent, seulement 625 familles ont connu une amélioration de leurs conditions de vie et 340 infrastructures et équipements sociaux et culturels sont restés inachevés²¹. Le Comité consultatif estime que des mesures déterminées doivent être prises pour remédier à cette situation et faire en sorte que l'attribution des fonds limités réservés à la réinstallation et à l'intégration des peuples anciennement déportés soient régulièrement contrôlée et évaluée, en étroite concertation avec les représentants des groupes concernés, afin que les fonds aillent réellement à leurs bénéficiaires.

Recommandations

150. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'adopter des mesures globales, en étroite concertation avec les représentants des communautés concernées, afin de promouvoir effectivement la participation des Roms à la vie socio-économique. Des efforts particuliers doivent être déployés pour leur permettre d'accéder de manière adéquate aux services de santé, au logement et à l'emploi, notamment par le biais d'activités d'éducation et de formation professionnelle ciblées.

151. Le Comité consultatif exhorte les autorités à redoubler d'efforts pour adopter des normes juridiques claires pour régir la restitution et l'indemnisation des terres aux Tatars de Crimée et aux autres personnes anciennement déportées. En outre, des mesures ciblées doivent être mises en place, en étroite concertation avec les représentants des minorités, afin de promouvoir leur accès effectif à l'emploi régulier, y compris à haut niveau.

Article 18 de la Convention-cadre

Coopération bilatérale

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

152. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a encouragé les autorités à poursuivre leurs efforts de coopération avec les pays voisins afin d'éviter toute limitation injustifiée des droits des personnes appartenant aux minorités nationales d'instaurer et de maintenir des relations de part et d'autre des frontières.

Situation actuelle

153. Le Comité consultatif note que les accords bilatéraux passés avec un certain nombre de pays voisins et autres, tels que la Hongrie, comprennent des clauses sur la protection des minorités, notamment dans les domaines de l'éducation et des échanges culturels. Il déplore toutefois que la mise en œuvre de l'accord bilatéral passé entre l'Ukraine et la Roumanie, contrôlée en 2006 et 2008 par une commission bilatérale à laquelle participaient des observateurs internationaux, soit restée difficile, malgré une reprise des contacts bilatéraux officiels en 2011. Un accord sur les échanges transfrontaliers quotidiens, discuté par les ministres des Affaires étrangères en 2011, n'a toujours pas été signé.

²¹ Voir rapport de la Chambre d'audit d'Ukraine, publié par l'Agence de presse Interfax-Ukraine le 23 janvier 2012.

Recommandation

154. Le Comité consultatif encourage les autorités à redoubler d'efforts pour instaurer et maintenir des relations positives avec les pays voisins et à mettre en œuvre les accords bilatéraux en vigueur dans un esprit de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les États.

III. CONCLUSIONS

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

Evolutions positives au terme de deux cycles de suivi

156. L'Ukraine a maintenu une approche généralement positive de la Convention-cadre et de son système de suivi et a coopéré de manière constructive avec le Comité consultatif. Les autorités poursuivent aussi leur approche généralement inclusive du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Les préparatifs du prochain recensement de la population, remis à 2013, sont en cours, notamment en ce qui concerne la formation adéquate des agents du recensement.

157. Des modifications du Code pénal ont été adoptées en 2009, qui élargissent la liste des infractions pour lesquelles le caractère raciste est considéré comme une circonstance aggravante, et qui augmentent la peine maximale pour les délits où entre en jeu la haine raciale. Un projet de stratégie pour lutter contre la discrimination a été élaboré par le Ministère de la Justice, et le service chargé de la surveillance des droits de l'homme au sein du Ministère de l'Intérieur a annoncé des activités de formation et de sensibilisation visant à améliorer la performance et la responsabilité des forces de l'ordre.

158. Après la dissolution du Comité d'Etat sur les nationalités et la religion, le Bureau du médiateur a accru ses activités sur les questions liées à la protection des personnes appartenant aux minorités nationales.

159. Un soutien constant continue d'être apporté à tout un éventail d'activités culturelles des minorités nationales, en particulier l'octroi d'une aide financière du Ministère de la Culture à six journaux en langues minoritaires. Le processus de restitution des biens religieux aux communautés minoritaires nationales est en cours.

160. Un conseil consultatif spécial pour les minorités nationales a été créé sous l'égide du Ministère de l'Education en 2010. Il sert de forum constructif aux débats sur les questions intéressant les minorités nationales, telles que celles liées aux manuels scolaires et à la manière dont ceux-ci représentent les cultures minoritaires, ainsi que la langue utilisée pour les examens de fin d'études. Des changements positifs ont été introduits en 2010 à cet égard et, depuis, des examens sont proposés dans sept langues de scolarisation. Un centre pédagogique pour les enseignants magyarophones de toutes les disciplines a été créé à Oujgorod en 2009, et des efforts ont été faits pour introduire des méthodes d'enseignement bilingue et multilingue dans un certain nombre d'écoles, y compris en Crimée.

Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi

161. Aucun progrès n'a été accompli en matière d'adoption d'un cadre juridique global sur les droits des minorités. La législation applicable reste obsolète et incohérente, car les projets d'amendement à la loi de 1992 sur les minorités nationales n'ont pas été adoptés et aucun progrès n'a été fait concernant le statut des peuples anciennement déportés ou la restauration de leurs droits. On considère largement que la dissolution du Comité d'Etat pour les nationalités et la religion à la fin de 2010 a laissé un vide institutionnel en matière de protection des droits des minorités.

162. Il n'existe toujours pas de système de collecte de données globales produisant des données récentes et exactes sur le nombre et la situation des personnes appartenant aux

minorités nationales, qui servirait de base à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures ciblées visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des groupes minoritaires défavorisés, en particulier les Roms et les Tatars de Crimée. Aucun plan national global pour la promotion de la pleine égalité des Roms n'a été adopté, malgré les demandes persistantes dans ce sens des représentants communautaires. Les Roms se heurtent à des inégalités durables dans un certain nombre de domaines, notamment l'éducation, les services de santé, le logement et l'emploi. On continue de recevoir des informations inquiétantes sur les inégalités dont ils sont victimes au sein du système judiciaire.

163. Les Tatars de Crimée ainsi que d'autres personnes anciennement déportées continuent d'être victimes d'inégalités faute d'un cadre législatif concernant la restitution de terres et l'indemnisation pour la perte de terres agricoles à la suite des déportations. Ils vivent souvent dans des conditions déplorables dans des quartiers non autorisés, avec un accès limité aux services publics, aux équipements et aux infrastructures. Il convient de prendre des mesures énergiques pour que le dialogue entre les autorités et les représentants des Tatars de Crimée sur les questions concernant les terres, notamment l'indemnisation adéquate et l'occupation non autorisée, soit restauré et que des progrès soient faits pour régler les litiges en matière de terres et de logement.

164. Le pays n'a toujours pas adopté de législation globale contre la discrimination. Les dispositions pertinentes du Code pénal visant à sanctionner les délits à caractère raciste ne sont que rarement invoquées. Les hostilités interethniques et les délits à caractère raciste augmentent, particulièrement en Ukraine occidentale et en Crimée et sont souvent alimentées par les médias locaux ainsi que par certains responsables politiques. Des allégations d'abus et de harcèlement policiers, notamment le recours excessif à la force, contre certains groupes minoritaires en particulier, continuent d'être signalées. Il faudrait mettre en place un mécanisme de recours indépendant pour que les abus policiers fassent l'objet d'enquêtes et de sanctions effectives.

165. Il n'existe toujours pas de critères clairs et de procédure transparente pour l'octroi de l'aide financière aux activités culturelles des minorités nationales ; l'aide est donc perçue comme étant octroyée de manière arbitraire, ce qui risque de créer des tensions entre les divers groupes concernés. En outre, les représentants des minorités n'ont pas les moyens suffisants de participer aux processus décisionnels sur l'octroi de l'aide. Il est indispensable que toutes les communautés minoritaires, notamment celles qui sont moins nombreuses jouissent de l'égalité d'accès à l'aide financière et administrative générale, y compris en ce qui concerne les locaux de leurs organisations. Il convient de faire davantage d'efforts en matière de restitution des biens religieux aux minorités nationales et de prendre particulièrement en compte l'importance des bâtiments et monuments religieux pour l'identité culturelle et religieuse des minorités.

166. Les médias russophones sont très présents dans l'espace médiatique ukrainien. Les quotas linguistiques élevés imposés pour promouvoir la langue d'Etat touchent toutefois de manière disproportionnée les langues des minorités moins nombreuses, et va parfois jusqu'à empêcher la radiodiffusion d'émissions en langues minoritaires. La procédure d'octroi de licences et de fréquences n'est pas toujours mise en œuvre en toute égalité, ce qui a des effets indus sur les entreprises médiatiques des minorités moins nombreuses. L'aide à la presse en langues minoritaires et aux médias de radiodiffusion du service public est considérée comme insuffisante pour répondre aux besoins des minorités nationales. Davantage d'efforts devraient être faits pour recruter des représentants des minorités dans les médias et pour former des journalistes des médias généralistes afin qu'ils deviennent plus réceptifs aux préoccupations des communautés minoritaires nationales.

167. Aucun progrès n'a été enregistré en matière d'adoption d'un cadre législatif cohérent et actualisé de l'usage des langues en Ukraine. Le débat entre les deux plus grands groupes linguistiques d'Ukraine ne doit pas faire négliger les minorités moins nombreuses qui ont besoin d'attention et d'aide pour exercer effectivement leurs droits linguistiques. Le seuil de 50 % pour l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les collectivités locales n'a pas changé et reste trop élevé. En outre, il n'est pas mis en œuvre de manière cohérente dans les zones fortement peuplées de personnes appartenant aux minorités moins nombreuses. Il conviendrait d'être plus flexible et de s'efforcer de créer un environnement propice à l'usage de toutes les langues minoritaires en public.

168. Les garanties juridiques en matière d'offre d'enseignement dans les langues minoritaires font toujours défaut. Les décisions relatives aux critères d'ouverture de classes en langues minoritaires incombent aux autorités locales, sans directive aucune du Ministère de l'Éducation, d'où les disparités en matière d'exercice du droit à un enseignement en/des langues minoritaires dans les différentes régions. Il n'existe que 15 écoles en langue des Tatars de Crimée et sept en langue ukrainienne en Crimée, ce qui est insuffisant pour répondre aux besoins des communautés concernées. L'enseignement en/des langues minoritaires en Ukraine occidentale est aussi considéré comme insuffisant, particulièrement en ce qui concerne le roumain et le polonais. Il convient de faire davantage d'efforts pour que les établissements en langues minoritaires reçoivent un nombre suffisant de manuels scolaires, et pour que les enseignants en langues minoritaires soient bien formés.

169. La situation en matière d'accès à l'éducation des enfants roms reste très critique. Si certains efforts ont été faits au niveau local, avec notamment l'aide des médiateurs roms, l'absence d'un plan national global empêche de faire des progrès durables. Les enfants roms, en particulier les filles, continuent de connaître un taux élevé d'abandon et d'échec scolaires. On continue de signaler la ségrégation des enfants roms dans des classes ou écoles spéciales, qui seraient en outre dans des conditions délabrées, ce qui ne laisse pas de préoccuper. Des mesures énergiques et globales doivent être prises, en étroite concertation avec les représentants roms, pour sensibiliser les autorités compétentes et la société en général aux problèmes et aux besoins spécifiques des communautés roms.

170. Aucun effort n'a été fait pour promouvoir les possibilités des personnes appartenant aux minorités nationales d'être présentées dans les organes élus. Les conseils consultatifs existants qui comprennent des représentants des minorités nationales, semblent ne pas être consultés régulièrement, ni avoir un impact réel sur les décisions les concernant. La composition du Conseil du peuple tatar de Crimée sous l'égide de la présidence a été modifiée unilatéralement par le président, ce qui a sapé la confiance et le dialogue entre les représentants des Tatars de Crimée et les autorités. Les décisions relatives à la composition des mécanismes consultatifs doivent être prises de manière transparente et en étroite concertation avec les communautés minoritaires concernées pour qu'ils deviennent des mécanismes effectifs de promotion de la participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie publique.

171. La dissolution du Comité d'Etat pour les nationalités et la religion à la fin de 2010 a eu pour effet une augmentation des requêtes soumises au Bureau du médiateur par des personnes appartenant aux minorités nationales ainsi que par des associations de minorités. Des mesures urgentes doivent être prises pour rétablir un organe gouvernemental spécialisé doté de ressources financières et humaines suffisantes, pour coordonner les activités des divers ministères sur les questions concernant la protection des minorités nationales, telles que la politique linguistique, l'éducation, la politique sociale et la distribution des terres.

Recommandations

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

Questions nécessitant une action immédiate²²

- **Adopter sans tarder, et en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales, un cadre législatif complet concernant la protection des minorités nationales et le statut et le rétablissement des droits des personnes anciennement déportées, notamment en ce qui concerne l’accès aux terres ;**
- **Prendre des mesures globales et ciblées pour promouvoir l’égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités défavorisées, telles que les Roms et les Tatars de Crimée, en particulier en ce qui concerne l’accès à l’éducation et au logement ;**
- **Rétablir une instance gouvernementale spécialisée disposant de ressources financières et humaines suffisantes pour coordonner toutes les questions relatives à la protection des personnes appartenant aux minorités nationales.**

Autres recommandations²³

- Mettre en place des mécanismes efficaces de collecte d’informations récentes, en dehors du recensement de la population, sur le nombre et la situation des personnes appartenant à des minorités nationales, en étroite consultation avec les représentants des minorités nationales et dans le respect des normes internationales pertinentes en matière de protection des données à caractère personnel ;
- Accroître les efforts pour restituer les biens religieux aux communautés minoritaires et établir des critères objectifs et transparents pour l’octroi de l’aide aux activités culturelles des minorités nationales ;
- Prendre des mesures adéquates pour adopter sans attendre une législation complète contre la discrimination ; redoubler d’efforts pour enquêter efficacement, poursuivre s’il y a lieu et sanctionner les actes de négligence ou les comportements répréhensibles des membres des forces de l’ordre ; condamner sans équivoque toute incitation à l’hostilité inter-ethnique dans le monde médiatique et politique ;
- Revoir l’imposition de quotas linguistiques stricts dans les médias de radiodiffusion et promouvoir la diffusion de programmes en langues minoritaires, particulièrement en ce qui concerne les minorités moins nombreuses ; éliminer les stéréotypes sur les minorités et prendre des mesures pour mieux relayer les préoccupations des minorités nationales dans les médias ;

²² Les recommandations sont présentées en suivant l’ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

²³ Les recommandations sont présentées en suivant l’ordre des articles correspondants de la Convention-cadre

- Faire davantage d'efforts pour mettre en place un cadre législatif clair et cohérent sur l'usage des langues et veiller à ce que la promotion de langues largement utilisées ne porte pas atteinte aux droits linguistiques des minorités moins nombreuses ;
- Prévoir des garanties juridiques claires pour le droit à un enseignement en et des langues minoritaires et contrôler régulièrement leur mise en œuvre effective ; faire davantage d'efforts pour fournir aux établissements en langues minoritaires un nombre suffisant de manuels scolaires de qualité et renforcer les possibilités de formation des enseignants en langues minoritaires ;
- Prendre des mesures adéquates pour créer des mécanismes de consultation effectifs pour les personnes appartenant aux minorités nationales ; veiller à ce que les représentants des minorités soient associés à la prise de toutes les décisions les concernant et à ce qu'ils aient un poids important dans celles-ci ; accroître les possibilités des personnes appartenant aux minorités nationales d'être représentées dans les organes élus.