

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 2 avril 2014

Public
ACFC(2014)001

**COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR
LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES**

**Rapport ad hoc
sur la situation des minorités nationales en Ukraine
adopté le 1^{er} avril 2014**

Introduction

1. Le présent rapport du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été établi en réponse à la décision prise le 14 mars 2014 par le Comité des Ministres, qui a chargé le Comité consultatif de procéder, au vu des développements récents, à un examen de la situation des minorités nationales en Ukraine et de faire rapport sur ses conclusions dès que possible ([CM/Del/Dec\(2014\)1194/1.7](#)). Conformément à cette décision, une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Ukraine du 21 au 26 mars 2014. Etant donné le caractère ponctuel de la demande dont a été saisi le Comité consultatif, le présent rapport repose non pas sur une évaluation globale de la mise en œuvre de la Convention-cadre en Ukraine, mais sur les constats concernant la situation relative aux droits des minorités qu'il a pu tirer à la suite d'entretiens qu'il a eus avec des représentants de différentes communautés présentes en Ukraine – Afghans, Arméniens, Azerbaïdjanais, Bulgares, Tatars de Crimée, Gagaouzes, Géorgiens, Hongrois, Juifs, Caraïtes, Kazakhes, Lezguiens, Moldaves, Polonais, Roms, Roumains, Russes, Tadjiks et Ouzbeks. Ces entretiens se sont déroulés à Odessa, Kharkov et Kiev ; les représentants des minorités vivant dans la partie occidentale de l'Ukraine ont été joints par téléphone et la délégation a rencontré des représentants des Tatars de Crimée à la fois à Odessa et à Kiev.

2. L'adoption du présent rapport intervient dans le contexte des réformes structurelles fondamentales en cours en Ukraine, qui portent notamment sur sa Constitution, sa loi électorale et les accords en matière d'autonomie locale, processus qui tous ont une incidence cruciale sur la jouissance des droits des personnes appartenant aux minorités nationales en tant que citoyens ukrainiens. Elle s'inscrit également dans la perspective des élections présidentielles prévues le 25 mai 2014 et des élections législatives qui pourraient avoir lieu à l'automne 2014.

3. Le Comité consultatif tient à remercier les représentants des associations de minorités, de la société civile, des organisations internationales et des autorités d'avoir accepté de rencontrer la délégation dans un délai très court. Compte tenu de son orientation particulière, le rapport ne reprend pas la totalité des préoccupations qui ont été exprimées ; il ne reflète que celles en lien direct avec les développements récents. Le Comité consultatif espère cependant pouvoir se livrer à une évaluation globale de la mise en œuvre de la Convention-cadre lors du quatrième cycle de contrôle qui s'ouvrira prochainement.

Principaux constats

4. Selon les représentants de toutes les minorités avec lesquels la délégation s'est entretenue, le niveau d'application des droits des minorités n'a pas changé en 2014. Les événements récents n'ont pas eu de répercussions sur l'ampleur de l'enseignement dispensé dans des langues minoritaires, ni sur la possibilité d'utiliser des langues minoritaires ou régionales dans les contacts officiels avec les autorités. La situation suscite des incertitudes et les populations minoritaires craignent fort que ce qui se passe en Crimée ne débouche sur un conflit militaire ; pour autant, le Comité consultatif a constaté que les conditions étaient, d'une manière générale, stables et n'a observé aucune trace d'anarchie. Les représentants des minorités ont indiqué pour la plupart que leur vie quotidienne se poursuivait comme avant et qu'ils n'éprouvaient aucune inquiétude particulière quant à la jouissance de leurs droits en tant que minorité dans le

contexte actuel. Ils ressentent certes une appréhension face à la situation que connaît dans l'ensemble le pays, mais affirment leur soutien à la souveraineté et à l'intégrité territoriale ukrainienne, et disent attendre des nouvelles autorités qu'elles renforcent les dispositifs qui protègent les droits des minorités en se conformant aux « valeurs européennes », notamment pour ce qui concerne le respect des droits de l'homme et des droits des minorités.

5. Le Comité consultatif est toutefois préoccupé par les conséquences négatives que peut avoir la couverture de ces événements par certains médias, au plan national ou international, sur les relations interethniques en Ukraine. Les informations, souvent sans fondement - d'après ce qu'a cru comprendre la délégation -, que relaient régulièrement les médias et qui font état de violations constantes des droits de l'homme et des droits des minorités en Ukraine suscitent des tensions et un sentiment de peur au sein de la population, ce qui ne contribue pas à un climat d'apaisement et s'avère particulièrement inopportun dans le contexte pré-électoral actuel. Cette situation exige de la part des acteurs nationaux et internationaux une attention immédiate pour éviter une nouvelle escalade.

Principales préoccupations relatives à certaines minorités nationales

6. La sécurité des personnes appartenant à la communauté des Tatars de Crimée, de même que l'accès aux droits qui sont les leurs, pose des problèmes graves et immédiats. Il semblerait que la situation générale en Crimée soit, sur le plan de la sécurité, très tendue et que des groupes paramilitaires armés mais non identifiables occupent toute une série de points de contrôle où ils arrêtent les résidents pour vérifier leur identité et leurs effets. Le Comité consultatif attire l'attention sur les cas d'enlèvement, d'intimidation et de mauvais traitements rapportés par des représentants de la société civile, qui seraient liés à ces « groupes d'auto-défense », ce qui constitue une entrave directe à la libre circulation des résidents de Crimée, y compris ceux issus des minorités nationales. Étant donnée la résistance ouvertement affichée par les dirigeants tatars de Crimée face aux événements qui se déroulent dans cette région, et sachant que la plupart de ces Tatars ont boycotté le référendum organisé le 16 mars par les autorités locales, la communauté tatar de Crimée est exposée à un risque particulièrement grand¹. Aux dires des représentants, quelque 5 000 personnes, essentiellement des Tatars de Crimée – en majorité des femmes et enfants –, ont quitté la péninsule ces dernières semaines pour rejoindre la partie continentale de l'Ukraine.

¹ Dans un avis publié le 21 mars 2014, la Commission de Venise a estimé que ce référendum n'était conforme ni à la Constitution de l'Ukraine ni à la Constitution de Crimée, et que les faits observés en Crimée, à savoir l'usage de la force militaire, ne permettaient pas la tenue d'un référendum dans le respect des normes démocratiques européennes, en particulier celles relatives à la libre expression de la volonté du peuple concerné. Voir [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)002-e). Le Comité consultatif note par ailleurs que l'organisation d'un référendum sans une consultation préalable suffisamment large de la population, y compris – et c'est important – des communautés minoritaires, qui plus est sous la menace de la force, réduit à néant les conditions indispensables à une participation libre et effective des intéressés. Voir aussi le Commentaire thématique du CCCC consacré à la « Participation effective des membres de minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, paragraphes 18 à 21. Le Comité consultatif prend note également, à ce sujet, de l'étude réalisée en février 2014 par l'Institut international de sociologie de Kiev, dont il ressort que 41% des personnes résidant en Crimée déclarent souhaiter leur rattachement à la Fédération de Russie. Voir <http://www.rosbalt.ru/ukraina/2014/03/02/1239442.html>.

7. En outre, les Tatars de Crimée nourrissent, concernant leur avenir, un sentiment très vif d'incertitude et de peur. Leurs représentants ont fait part de leur attachement sans réserve à l'intégrité territoriale de l'Ukraine, mais ont souligné que les habitants de Crimée devaient, par nécessité pratique, coopérer avec les autorités locales au quotidien, en particulier pour toutes les questions relatives à la propriété ou à l'exécution de fonctions publiques par des membres des professions juridiques. De vastes pans de la population tatar de Crimée redoutent d'être contraints de quitter le territoire – crainte ressentie d'autant plus intensément que les Tatars de Crimée ont déjà connu par deux fois la déportation dans le passé, en 1783 et en 1944. La protection et la jouissance des droits culturels, éducatifs et linguistiques de toutes les minorités nationales de Crimée, y compris celles numériquement plus faibles comme les Caraites et les Krimchacks, ainsi que des membres de la communauté ukrainienne qui forment une minorité en Crimée, est un autre facteur qui inquiète profondément le Comité consultatif.

8. Plusieurs projets de loi concernant la Crimée sont en cours d'examen au Parlement de Kiev, notamment la loi sur le statut et les droits des anciens déportés, une loi portant ratification de la Convention n° 169 de l'OIT sur les droits des peuples indigènes, et une loi sur les territoires occupés. Le Comité consultatif se félicite de l'intérêt accordé au sort des Tatars de Crimée et de l'adoption le 20 mars 2014, après de nombreuses années de discussion, d'une déclaration reconnaissant ces derniers comme une population indigène, mais se demande si la loi sur les territoires occupés ne risque pas de pénaliser fortement tous ceux qui sont poussés par les circonstances à coopérer avec les autorités qui contrôlent véritablement la situation, en acceptant notamment la citoyenneté russe pour pouvoir conserver leurs biens.

9. Selon des représentants de la communauté juive, aucune montée de l'antisémitisme n'a été observée en Ukraine ces derniers mois et la communauté juive au sens large ne craint pas qu'un tel phénomène se produise. Les informations faisant état d'une recrudescence des crimes inspirés par la haine à l'encontre de membres de la communauté et de synagogues juives ont été publiquement dénoncées et qualifiées de propagande par des représentants juifs eux-mêmes qui ont dit, notamment à la délégation du Comité consultatif, la confiance qu'ils plaçaient dans les autorités de Kiev. Le Comité consultatif craint cependant que ces informations non vérifiées diffusées dans les médias, évoquant des crimes motivés par la haine visant des membres de la communauté juive, n'avivent les tensions et ne finissent pas provoquer de telles agressions.

10. Le Comité consultatif a constaté que la minorité russe avait des points de vue très divers : d'aucuns soutiennent pleinement les autorités ukrainiennes et considèrent que les droits des minorités, y compris les droits linguistiques, sont suffisamment établis, tandis que d'autres comparent la situation actuelle pour ce qui concerne les droits précités à un « génocide du peuple russe ». Le Comité consultatif craint que la diversité naturelle des opinions et des points de vue géopolitiques qui existent au sein de la minorité russe soit instrumentalisée dans le climat actuel et donne lieu à un regain de tension, avec notamment des frictions intra-ethniques. Au vu de l'écho donné en particulier par les médias aux opinions radicales qui circulent dans la minorité, certains représentants ont indiqué que l'idée d'être associés à ces points de vue du fait de leur identité ethnique et linguistique les préoccupait grandement. Bien qu'aucune restriction ou menace perceptible concernant l'usage du russe dans les régions occidentales de l'Ukraine n'ait été signalée à ce jour, le Comité consultatif considère qu'il faut

absolument que les autorités veillent à ce que l'emploi de toutes les langues minoritaires reste activement encouragé partout en Ukraine.

11. Des membres des minorités kazakhe et arménienne ont indiqué que leurs communautés redoutaient de voir leur loyauté envers l'Ukraine mise en cause à la suite d'informations diffusées dans les médias selon lesquelles les Gouvernements de l'Arménie et du Kazakhstan auraient manifesté leur soutien à la Fédération de Russie. Le Comité consultatif note également la situation particulièrement compliquée de la minorité que constituent les Lezguiens, en ce qu'ils sont originaires du territoire de la Fédération de Russie et craignent de perdre tout contact avec leurs familles et leur communauté au Dagestan.

12. Hormis les problèmes exposés ci-dessus, le Comité consultatif n'a pas constaté de menace particulière ni de souci immédiat concernant l'accès aux droits, y compris linguistiques, des membres des minorités nationales en Ukraine. Les représentants de la plupart des minorités n'ont fait état d'aucune détérioration en la matière ; ils ont même déclaré qu'ils misaient sur une amélioration de leur sort. La minorité polonaise espère ainsi qu'un nouveau texte de loi sur les langues viendra protéger également celles usitées par des minorités plus petites dispersées sur le territoire. Les représentants des minorités moldave et gagaouze ont eux aussi considéré qu'il fallait certes renforcer le soutien accordé à leur langue, mais que les autorités devaient d'abord et avant tout s'efforcer d'améliorer les conditions socio-économiques des personnes appartenant aux minorités nationales, surtout dans les régions. La minorité rom, dont les représentants se sont dits très déçus par la Stratégie en faveur de l'intégration des Roms adoptée par le Gouvernement en mars 2013 et par l'attention fort limitée consacrée jusqu'ici aux problèmes urgents auxquels ils doivent faire face, espère que l'Ukraine adhèrera bien à la Décennie rom dans les mois qui viennent.

13. Le Comité consultatif est toutefois préoccupé par les informations faisant état d'agressions nationalistes dont ont récemment fait l'objet des campements roms. Bien que des crimes inspirés par la haine commis à l'encontre de membres de la minorité rom aient été régulièrement signalés ces dernières années et que les interlocuteurs de la délégation aient indiqué que l'attitude des forces de l'ordre vis-à-vis des Roms n'a pas fléchi en 2014, le Comité consultatif considère que les autorités doivent tout faire pour s'efforcer d'empêcher que de nouvelles agressions de ce type ne soient commises dans le contexte actuel.

Constats du Comité consultatif concernant la mise en œuvre de certains droits au regard de la Convention-cadre

a) Droits linguistiques

14. Selon les représentants de toutes les minorités que le Comité a pu rencontrer, et conformément au processus de suivi engagé par le ministère de l'Éducation en 2013, la loi d'août 2012 relative aux principes de la politique linguistique nationale n'a eu aucun effet concret sur le nombre d'établissements qui dispensent leur enseignement dans une langue minoritaire ni sur l'utilisation des langues dans les contacts officiels. L'appel lancé par le Parlement le 23 février 2014 en faveur d'une abrogation de cette loi a néanmoins suscité une forte appréhension parmi certaines franges des minorités russe, hongroise et roumaine, dont les langues sont, du fait de ce texte, considérées comme des

langues régionales dans certaines des 27 régions qui composent l'Ukraine. Le comité consultatif note que ladite loi est toujours en vigueur à l'heure actuelle, suite à la décision prise le 27 février 2014 par le Président en exercice de s'opposer à son abrogation. Il relève en outre que la loi en question a été objet de controverse depuis son adoption, car un certain nombre de préoccupations majeures exprimées par les communautés minoritaires ainsi que par des experts internationaux, notamment ceux de la Commission de Venise, n'ont pas été prises en compte.

15. Dans son troisième avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre en Ukraine adopté en mars 2012, le Comité consultatif a considéré que la loi, alors à l'état de projet, pourrait favoriser l'unilinguisme au sein des minorités plus nombreuses et remettre en cause l'utilisation de l'ukrainien comme langue officielle et principal outil de communication ; il estimait aussi que le texte n'offrait pas de garanties suffisantes pour les langues des minorités moins nombreuses, telles que les Caraïtes et les Krimchacks, dont les idiomes sont effectivement menacés. Les interlocuteurs qu'a rencontrés le Comité consultatif en mars 2014 ont pour la plupart confirmé l'absence de toute mesure spéciale visant à protéger et promouvoir les langues des minorités moins nombreuses, en particulier celles qui n'ont pas d' « Etat-parent ». A l'exception des minorités russe, hongroise et roumaine, les autres groupes minoritaires ont en majorité indiqué, par la voix de leurs représentants, qu'ils voyaient la loi en question davantage comme un instrument politique destiné à calmer et gérer les revendications des russophones sans donner au russe le statut de langue officielle, et non pas tant comme des dispositions visant à répondre aux besoins et attentes de tous, y compris les minorités moins nombreuses.

16. Le Comité consultatif a en outre considéré dans son troisième avis que la loi sur les langues risquait de se traduire par une polarisation accrue de la société sur le problème linguistique et que des consultations beaucoup plus approfondies devraient être engagées avec les représentants de toutes les minorités avant son adoption. Cette analyse est plus valable que jamais, compte tenu en particulier des exigences très fortes exprimées par les représentants de la minorité russe. Le Comité consultatif estime qu'il absolument essentiel que les autorités s'abstiennent d'adopter à la hâte des modifications à la loi sur les langues qui, en ce moment, auraient vraisemblablement des effets déstabilisateurs. Elles devraient plutôt s'assurer que de vastes consultations fournissent aux représentants des minorités de véritables opportunités pour participer au processus de rédaction. S'il semble que les représentants des minorités roumaine et hongroise participent comme experts au groupe de travail actuellement chargé de revoir ladite loi, leurs homologues de la minorité russe ont le sentiment de n'y être pas suffisamment représentés. Pour le Comité consultatif, les préoccupations majeures des différentes minorités, y compris celles moins nombreuses, se doivent d'être véritablement représentées au sein de ce groupe ; il s'agit là d'une condition préalable à tout examen crédible de la future législation linguistique.

b) Droits à l'éducation

17. Le Comité consultatif renvoie à son analyse de la situation en matière d'éducation qui figure dans son troisième avis, aucun changement n'ayant été signalé ni quant au nombre d'établissements scolaires qui dispensent leur enseignement dans une langue minoritaire, ni quant à leurs pratiques. L'enseignement dans la langue officielle demeure insuffisant dans un certain nombre de ces établissements. La loi sur les langues

actuellement en vigueur aurait entraîné une nouvelle baisse de la motivation à apprendre l'ukrainien, surtout dans les régions où les langues minoritaires ont été reconnues comme des langues régionales. De plus, les représentants de la minorité roumaine restent préoccupés par le nombre limité d'enseignants correctement formés qui sont en mesure d'enseigner en roumain, ce qui pose le problème plus large de l'accès de cette communauté à une éducation de qualité.

18. Le Comité consultatif se félicite de ce que le ministère de l'Éducation ait donné aux communautés minoritaires l'assurance que l'enseignement de leurs langues minoritaires serait maintenu. Il se réjouit également que l'engagement ait été pris de ne procéder, malgré le climat actuel d'austérité et en dépit des contraintes budgétaires, à aucune coupe concernant l'impression et la distribution des manuels dans les langues des minorités, y compris pour les établissements scolaires de Crimée qui dispensent un enseignement en tatar et en ukrainien.

c) Droits à la participation

19. Le Comité consultatif a, en 2012, jugé insuffisante la participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie publique et socio-économique ukrainienne, et il en est toujours ainsi. Dans le contexte actuel, il convient de redoubler d'efforts pour veiller à ce que les représentants des minorités soient informés de l'évolution de la situation, notamment sur le plan législatif et constitutionnel, et disposent de moyens efficaces d'y avoir leur part. L'effondrement du Parti des Régions a réduit plus encore les possibilités offertes aux membres de la minorité russe d'être associés comme il se doit au processus décisionnel, surtout dans l'Est du pays. Il faut mettre en place de toute urgence des canaux de participation alternatifs pour la minorité russe, afin d'éviter qu'elle ne soit plus encore isolée et ne se radicalise davantage. Le Comité consultatif estime regrettable, à cet égard, que les représentants de la minorité russe à Kharkov aient décliné les multiples invitations qui leur ont été lancées pour les convier à une réunion. Des mesures de confiance doivent être déployées sans plus attendre afin d'apaiser les tensions et de favoriser l'émergence d'un climat qui permette de négocier, avec la participation effective de représentants des minorités, des cadres et textes de loi destinés à protéger ces dernières. Les efforts que certaines personnalités politiques, dont le Premier Ministre, ont faits pour s'adresser à la population en russe et pour réaffirmer l'engagement de l'Ukraine envers ses communautés minoritaires constituent un premier pas louable dans cette direction.

Conclusions

20. Le Comité consultatif n'a observé aucune menace directe visant l'exercice des droits des minorités dans la situation que connaît actuellement la partie continentale de l'Ukraine. La sécurité des populations minoritaires de Crimée, en particulier les Tatars, de même que celle des minorités moins nombreuses et des membres de la communauté ukrainienne, qui forme une minorité en Crimée, inquiète profondément le Comité, comme l'inquiète aussi l'accès à leurs droits. Il faut qu'une présence internationale s'organise au plus vite afin de surveiller l'évolution de la situation sur le terrain en Crimée, notamment en ce qui concerne les dispositions institutionnelles que pilotent les autorités locales et qui ont un impact direct sur l'exercice des droits des membres des minorités nationales. Il est en outre impératif que toute loi relative aux territoires occupés dont serait saisi le Parlement de Kiev tienne pleinement compte des

préoccupations des habitants de Crimée et ne pénalise pas ceux qui sont contraints de coopérer avec les autorités qui ont le contrôle effectif des territoires en question.

21. Dans la mesure où la présente loi sur les langues reste en vigueur, il n'y a pas nécessité immédiate d'adopter des modifications à ce texte. De plus, cela risquerait, dans le contexte actuel, d'aggraver encore les tensions. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à ne pas agir trop vite sur cette question et à engager une vaste et véritable consultation avec les représentants de toutes les minorités avant de prendre de nouvelles mesures. Toute refonte de la législation en la matière doit de surcroît s'inscrire dans le cadre d'un engagement plus large et à long terme de révision et de mise en œuvre des politiques relatives aux droits des minorités. Un tel engagement doit également s'appuyer sur le savoir-faire que possèdent le Conseil de l'Europe et le Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE. Le Comité consultatif entend poursuivre sa coopération constructive avec l'OSCE ainsi qu'avec les structures onusiennes présentes à cet effet sur le terrain en Ukraine.

22. En dépit du soutien et de la confiance dont ont témoigné la plupart des représentants des minorités à l'égard du pouvoir, il faut absolument que les autorités, au niveau central et régional, instaurent avec les populations minoritaires, partout en Ukraine, un dialogue plus direct et plus structuré, assorti de mesures de confiance. Des moyens fonctionnels doivent être mis en place sans délai pour faire en sorte que toutes les populations minoritaires du pays soient dûment informées des processus de réforme en cours concernant les importants cadres législatifs qui s'intéressent directement à leurs problèmes, et qu'elles puissent y participer effectivement.

23. Il est en outre essentiel de veiller à ce que des mesures ciblées soient prises pour encourager un journalisme responsable, endiguer la propagation des préjugés et stéréotypes fondés sur l'identité ethnique et linguistique, et limiter les effets pervers que les informations diffusées par certains médias peuvent avoir sur les relations interethniques en Ukraine.