



**Quatrième Avis sur l'Ukraine - adopté le 10 mars 2017
Rendu public le 5 mars 2018**

Résumé

Dans l'ensemble, la société ukrainienne continue d'être tolérante, ouverte et respectueuse des identités multiples. Les répercussions du conflit dans l'est de l'Ukraine et de l'annexion illégale par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol sur le climat politique et la vie économique et sociale du pays ne doivent pas être sous-estimées. En particulier, le conflit a créé une atmosphère dans laquelle les personnes qui jusqu'alors se sentaient à l'aise avec des identités complexes et multiples, se sentent obligées de choisir un camp en montrant leur loyauté envers l'État. Les personnes les plus touchées à cet égard sont celles qui s'identifient comme appartenant à la minorité ethnique russe ou celles qui déclarent appartenir à la majorité ukrainienne mais qui communiquent en russe.

Au lendemain des manifestations de l'Euromaïdan de 2013-2014, un programme de modernisation complet a été lancé en Ukraine, dont une réforme de l'administration territoriale visant à décentraliser les compétences et à créer des unités territoriales plus grandes, capables de fournir des services adéquats à la population. La future structure territoriale ainsi que l'organisation de l'administration locale sont susceptibles d'affecter – tant positivement que négativement – l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Des préoccupations ont été soulevées concernant notamment l'offre d'un enseignement dans les langues des minorités nationales, le soutien aux institutions culturelles de minorités nationales et la capacité d'influencer la prise de décisions au niveau local.

L'Ukraine ne dispose pas d'un cadre législatif clair sur la protection des minorités nationales. La loi « sur les principes applicables en matière de politique linguistique de l'État » a été soumise à la Cour constitutionnelle ukrainienne en 2014 et son examen est pendant. D'autres lois, adoptées au cours de ces dernières années ou actuellement examinées par la Verkhovna Rada, ne prévoient pas un accès adéquat aux droits protégés au titre de la Convention-cadre. À titre d'exemple, la loi « sur les services de l'État » ne renferme aucune disposition sur l'utilisation des langues des minorités nationales dans les relations entre les personnes appartenant aux

minorités nationales et les autorités administratives. Par ailleurs, une législation adoptée en 2016 introduit un quota de chansons en ukrainien que sont tenues de respecter toutes les stations de radio, publiques et privées. En outre, un projet de loi déposé récemment « sur la langue d'État », s'il est adopté sous sa forme actuelle, instituerait une Commission nationale sur les normes relatives à la langue d'État, dotée de pouvoirs d'enquête et de sanction, et introduirait une responsabilité pénale en cas de manque de respect envers l'ukrainien affiché en public.

Les Roms continuent de se heurter à de nombreuses difficultés sociales en Ukraine. Les autorités ont poursuivi leurs efforts visant à lutter contre la discrimination et à mettre en œuvre des politiques en faveur de l'intégration des Roms. La stratégie de protection et d'intégration de la minorité nationale rom dans la société ukrainienne pour la période allant jusqu'en 2020 a été adoptée en 2013 et a déjà donné des résultats positifs, en particulier en ce qui concerne la délivrance de documents d'identité aux Roms. Dans d'autres domaines, les progrès ont été négligeables, et les Roms continuent de subir une discrimination systématique pour accéder à l'éducation, à un logement décent, à des services de santé et à l'emploi. Des abus et des harcèlements policiers contre certains groupes, dont les Roms et les migrants suspectés d'être en situation irrégulière, ont été signalés. Le lynchage de Roms à Loshchynivka et la collusion alléguée des autorités locales n'ont pas fait l'objet d'enquêtes et de sanctions effectives.

Recommandations pour action immédiate :

- **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 avec des mécanismes de mise en œuvre effectives ;**
- **Promouvoir le respect et la compréhension interculturelle auprès des différents groupes de la société dans son ensemble, y compris au moyen de mesures globales qui visent la population majoritaire ; lutter contre les stéréotypes et les préjugés dans le discours politique et promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel dans l'ensemble de la société ;**
- **Poursuivre les efforts pour mettre au point, en concertation avec l'ensemble des groupes concernés, un cadre législatif et politique clair et cohérent sur l'usage des langues, afin d'offrir des garanties juridiques solides pour la protection et l'usage de toutes les langues minoritaires, y compris celles des minorités moins nombreuses ;**
- **Prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin sans plus tarder aux pratiques qui perpétuent la ségrégation des enfants roms à l'école et redoubler d'efforts pour remédier aux autres problèmes auxquels se heurtent ces derniers ;**
- **Faire en sorte, lors du redécoupage des frontières administratives, de ne pas limiter les droits et libertés qui découlent de la Convention-cadre et de garantir la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales aux discussions au niveau local.**

Table des matières

I. PRINCIPAUX CONSTATS	4
PROCÉDURE DE SUIVI	4
VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE	5
ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE	7
ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR APPLIQUER LES AUTRES RECOMMANDATIONS.....	10
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	14
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	14
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	18
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	24
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	26
ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE	32
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	34
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	38
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	42
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	45
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	48
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	52
ARTICLE 16 DE LA CONVENTION-CADRE	57
ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE	58
III. CONCLUSIONS.....	59
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE	59
AUTRES RECOMMANDATIONS.....	60

I. Principaux constats

Procédure de suivi

1. Ce quatrième avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par l'Ukraine a été adopté conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la Règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième rapport étatique, soumis par les autorités le 30 mai 2016 et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès du gouvernement et des organisations non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Kiev, Odessa, Kharkiv et Oujgorod du 21 au 29 novembre 2016. En raison du conflit en cours, la délégation n'a pu se rendre que dans les zones qui sont effectivement contrôlées par les autorités ukrainiennes et qui étaient suffisamment sûres pour y voyager.
2. Le présent rapport ne traite pas de la situation des territoires qui échappent actuellement au contrôle des autorités ukrainiennes, auxquelles le rapport est adressé, le conflit actuel ayant empêché la délégation du Comité consultatif de s'y rendre lors de sa mission. La République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol et des parties de la région du Donbass n'étant pas à ce jour sous le contrôle effectif des autorités ukrainiennes, le Comité consultatif ne saurait leur adresser de recommandations concernant une mise en œuvre plus efficace de la Convention-cadre dans ces régions.
3. Dans ses constats sur les articles pertinents, il met néanmoins l'accent sur d'importants sujets de préoccupation concernant l'accès aux droits des personnes qui relèvent de la protection de la Convention-cadre et qui ont dû quitter la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol pour d'autres régions d'Ukraine où elles résident en tant que personnes déplacées à l'intérieur du pays. Le Comité consultatif regrette vivement de ne pas être en mesure de formuler de recommandations en ce qui concerne la situation des minorités nationales qui résident sur les territoires qui échappent au contrôle effectif des autorités ukrainiennes et reste à la disposition du Comité des Ministres pour se rendre dans ces zones une fois que les questions d'accès, de sécurité et de liberté de circulation auront été réglées.
4. Le Comité consultatif se félicite de l'approche globalement constructive et coopérative de la procédure de suivi adoptée par les autorités et de l'assistance considérable apportée avant, pendant et après la visite du quatrième cycle, qui a été effectuée en même temps (et en partie parallèlement) avec les délégations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM). Le quatrième rapport étatique contenant des informations complètes et pertinentes a été présenté avec plus de deux ans de retard. En outre, le Comité consultatif a obtenu des informations écrites de la société civile, y compris de représentants des minorités nationales.
5. Le Comité consultatif constate avec regret qu'aucun séminaire de suivi n'a été organisé en Ukraine à l'issue du dernier cycle de suivi. Un tel événement aurait été une bonne occasion de discuter de l'avis du Comité consultatif et des recommandations du Comité des Ministres et, sur un plan plus général, d'examiner les faits nouveaux touchant les minorités nationales ainsi que les politiques mises en œuvre pour répondre à leurs préoccupations. En outre, le Comité

consultatif regrette que son dernier avis ainsi que la résolution du Comité des Ministres sur l'Ukraine n'aient pas été traduits en ukrainien et dans les langues des minorités nationales, limitant ainsi leur diffusion au sein de la société.

6. Le Comité consultatif rappelle que le 1^{er} avril 2014, il a adopté un rapport ad hoc en réponse à la décision du 14 mars 2014 du Comité des Ministres, chargeant le Comité consultatif « conformément au paragraphe 36 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, [...] de procéder 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 en mars 2014. Son rapport a été examiné par le Comité des Ministres le 2 avril 2014. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le rapport a été traduit en ukrainien.

7. Le rapport ad hoc ne faisant pas partie des cycles de suivi réguliers, il n'a pas constitué une évaluation exhaustive de la mise en œuvre de la Convention-cadre en Ukraine. En outre, le rapport n'a pas tenu compte des recommandations spécifiques adressées aux autorités ukrainiennes, et n'a pas non plus servi de base pour l'élaboration de recommandations spécifiques du Comité des Ministres. Par conséquent, le présent avis évalue la mise en œuvre par les autorités des recommandations formulées dans le cadre du troisième cycle de suivi.

8. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités ukrainiennes, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent et ouvert à l'ensemble des acteurs concernés. Il invite aussi les autorités à traduire le présent avis et la résolution à venir du Comité des Ministres en ukrainien et dans les langues minoritaires, et à en assurer une large diffusion auprès de l'ensemble des acteurs concernés. Le Comité consultatif considère que, compte tenu des nombreux et profonds changements intervenus dans le paysage institutionnel, une discussion de suivi passant en revue les observations et les recommandations figurant dans le présent avis serait particulièrement utile à tous.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

9. Les répercussions du conflit dans l'est de l'Ukraine et de l'annexion illégale par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol sur le climat politique et la vie économique et sociale du pays sont importantes et ne doivent pas être sous-estimées. Le coût humain du conflit a été considérable, le nombre de victimes depuis le début des hostilités en avril 2014 jusqu'au 15 novembre 2016 ayant atteint 9 733 personnes tuées et 22 720 personnes blessées parmi les forces armées ukrainiennes, les civils et les membres de groupes armés¹. Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays après

¹ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme « Rapport sur la situation des droits de l'homme en Ukraine » 16 août - 15 novembre 2016, disponible en anglais à l'adresse http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UARreport16th_EN.pdf.

avoir fui le conflit s'élève à plus d'1,7 million de personnes, selon des données collectées par le ministère de la Politique sociale².

10. Malgré cette crise, la société ukrainienne continue généralement d'être tolérante, ouverte et respectueuse des identités multiples des personnes qui composent sa population. Néanmoins, le Comité consultatif a observé que le conflit a eu un effet catalyseur sur toute la société, en particulier en créant une atmosphère dans laquelle les personnes qui jusqu'alors se sentaient à l'aise avec des identités complexes et multiples, se sentent obligées de choisir un camp et de montrer leur loyauté envers l'État. Les personnes les plus touchées à cet égard sont celles qui s'identifient comme appartenant à la minorité ethnique russe ou celles qui déclarent appartenir à la majorité ukrainienne mais qui communiquent en russe. Le sentiment que le conflit dans l'est du pays a été exacerbé, artificiellement ou non, par des problèmes de culture et de langue, a provoqué la promotion de l'ukrainien dans tous les domaines de la vie et réduit le rôle du russe dans la sphère publique. Une radicalisation politique et une vague de ferveur nationale nuisent à des relations communautaires harmonieuses dans le pays et compromettent ses perspectives de coexistence pacifique et de prospérité. Les personnes appartenant à d'autres minorités sont aussi touchées, étant donné que pour la plupart elles se sentent obligées de se montrer solidaires avec l'État et la majorité ukrainienne, dans une période difficile. Pour résumer, la place laissée aux personnes pour exprimer librement leur identité et exprimer publiquement leur appartenance ethnique a été considérablement affectée par le conflit.

11. En parallèle, une réforme approfondie de la structure territoriale et de l'administration locale a été entreprise dans le but de renforcer les unités administratives locales (*hromadas*) en décentralisant les pouvoirs et en créant des collectivités locales plus grandes, capables de fournir des services de base à la population. À cette fin, une législation a été adoptée en 2014 et 2015, dont des lois sur la politique régionale de l'État, la décentralisation fiscale ainsi que sur la coopération et la fusion des collectivités locales (*hromadas* au niveau inférieur et *raions* au niveau intermédiaire des collectivités locales). Ces réformes s'inscrivent dans le paquet de réformes générales qui comprend aussi une réforme de l'ordre judiciaire et du parquet, une réforme de l'administration publique, des médias, une réforme électorale, la lutte contre la corruption, la réforme du système d'enseignement, la réforme fiscale et enfin une réforme économique approfondie.

12. Dans un premier temps, les autorités ont engagé un processus de fusion volontaire des *hromadas* pour réduire leur nombre en les faisant passer de plus de 12 000 à environ 1 200-1 500. Une fois que le processus de fusion des *hromadas* aura été achevé, il est prévu de réduire le nombre de *raions* en le faisant passer de 490 à environ 100-120. Les futures réformes de la structure territoriale et de l'administration locale, qui en sont actuellement aux premiers stades, sont susceptibles d'affecter – tant positivement que négativement – l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Cependant, des représentants des minorités nationales et de la société civile ont mentionné plusieurs défaillances de procédure : la fusion (volontaire) des *hromadas* n'a pas été précédée de campagnes de

² Voir « Rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Ukraine du 21 au 25 mars 2016 », p. 20, disponible en anglais à l'adresse, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2928475&SecMode=1&DocId=2379824&Usage=2>.

sensibilisation appropriées ; la procédure et les conséquences de la fusion des *hromadas* ne sont pas suffisamment claires pour toutes les parties prenantes ; et il n'existe pas de disposition claire pour corriger toute défaillance qui pourrait apparaître après la mise en place du nouveau système. Dans plusieurs cas, les autorités n'ont pas autorisé la fusion d'*hromadas* adjacentes habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales, apparemment pour empêcher la création d'unités territoriales autonomes fortes, capables de formuler des revendications politiques. Cela semble contredire les dispositions³ de la loi sur l'association volontaire des collectivités territoriales, qui prévoit explicitement que des facteurs historiques, naturels, ethniques, culturels et autres affectant le développement socio-économique d'une commune fusionnée doivent être pris en considération pour la prise de décisions concernant la fusion volontaire de communes. Le manque de fonds et la formation insuffisante des conseillers locaux et des agents administratifs avant la réforme pourraient sérieusement compromettre leur capacité à obtenir les résultats escomptés, et de ce fait entamer la confiance du public dans le processus de réforme.

13. Le Comité consultatif a été informé que dans l'ensemble la population soutient très largement la décentralisation, mais elle a également fait part de préoccupations concernant la fusion des *hromadas*. En outre, dans les régions habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant aux minorités nationales dans lesquelles le Comité consultatif s'est rendu, des préoccupations ont été exprimées quant à l'offre d'un enseignement dans les langues des minorités nationales, le soutien des institutions culturelles de minorités nationales et la capacité d'influencer la prise de décisions au niveau local. Le Comité consultatif partage les préoccupations des représentants des minorités nationales quant au manque de consultation avec eux et aux connaissances insuffisantes des implications pour l'accès aux droits qu'ont les responsables politiques au stade de la planification.

Évaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations pour action immédiate

14. Les mesures prises pour appliquer les recommandations pour action immédiate formulées dans le troisième avis du Comité consultatif et dans la résolution correspondante du Comité des Ministres n'ont pas été particulièrement efficaces au cours de la période marquée par une instabilité politique pendant les manifestations de l'Euromaïdan⁴, le conflit qui a sévi dans l'est de l'Ukraine et l'annexion illégale par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol. Le 3 juillet 2012, à la suite de consultations politiques approfondies, et avec l'aide de la Commission de Venise⁵, la Verkhovna Rada a adopté la loi « sur les principes applicables en matière de politique linguistique de l'État ». Cette loi, tout en confirmant le statut de l'ukrainien comme seule langue d'État, reconnaît le russe, ainsi que les langues d'autres minorités nationales, comme étant des langues régionales qui doivent être protégées comme telles conformément aux obligations internationales de

³ Article 4 de la loi n° 157-VIII « sur l'association volontaire des collectivités territoriales », adoptée le 5 février 2015, disponible (en ukrainien) à l'adresse <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.

⁴ L'Euromaïdan fait référence aux protestations publiques qui ont commencé sur la *Maidan Nezalezhnosti* (Place de l'Indépendance) à Kiev le 21 novembre 2013 et qui ont pris fin le 21 février 2014 après la signature de l'« accord sur le règlement de la crise politique en Ukraine ».

⁵ Voir « Avis sur le projet de loi sur les principes applicables en matière de politique linguistique de l'Ukraine » adopté par la Commission de Venise le 16-17 décembre 2011, doc. réf. : CDL-AD(2011)047, disponible en anglais à l'adresse

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)047-e).

l'Ukraine, et notamment la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, que l'Ukraine a ratifiée en 2005. La loi a créé les conditions pour une meilleure protection, en plus du russe, d'autres langues de minorités nationales parlées en Ukraine dans les régions où le nombre de locuteurs d'une langue minoritaire dépassait les 10 % selon les données recueillies pendant le recensement de 2001.

15. Le Comité consultatif réitère son point de vue sur la loi exprimé dans le « rapport ad hoc sur la situation des minorités nationales en Ukraine adopté le 1^{er} avril 2014 »⁶. En particulier, il réitère sa critique en ce qui concerne l'effet polarisant de la loi sur la société ukrainienne et son invitation à mener des consultations bien plus approfondies avec les représentants de toutes les minorités nationales. Il note également que, à la suite du vote à la Verkhovna Rada pour abroger la loi, au plus fort des manifestations de l'Euromaïdan, le 23 février 2014, et de la décision du président en exercice du 27 février 2014 de s'opposer à son abrogation, l'affaire a été renvoyée à la Cour constitutionnelle par 57 députés de la Verkhovna Rada le 10 juillet 2014. La Cour constitutionnelle ukrainienne n'a pas encore rendu sa décision sur la constitutionnalité de la loi. L'incertitude quant à l'issue de ce réexamen contribue à créer des tensions perceptibles, et une instrumentalisation politique de la question du statut des langues minoritaires en particulier, et de la politique envers les minorités nationales en général.

16. Hormis la loi « sur les principes applicables en matière de politique linguistique de l'État », aucune autre modification n'a été apportée à la législation dans le but de créer un cadre législatif complet et cohérent relevant de la protection des minorités nationales. Le Comité consultatif note cependant que des travaux portant sur une loi globale concernant les droits des minorités nationales sont en cours et qu'un ou plusieurs projets devraient être présentés à la Verkhovna Rada dans un futur proche. Il note avec regret que les représentants des minorités nationales n'ont été effectivement consultés à aucun stade de la procédure.

17. Les autorités ont pris des mesures pour tenir compte de la situation des personnes appartenant à des minorités défavorisées, comme les Roms. La Stratégie de protection et d'intégration de la minorité nationale rom dans la société ukrainienne pour la période allant jusqu'en 2020 a été approuvée par le Décret n° 201 du Président de l'Ukraine adopté le 8 avril 2013. Il a été suivi par un plan d'action approuvé le 11 septembre 2013 par le Conseil des Ministres⁷. Selon le rapport étatique, le plan d'action a permis d'obtenir des résultats quantifiables, en particulier en ce qui concerne la délivrance de documents d'identité aux Roms. Dans d'autres domaines, les progrès ont été négligeables, et les Roms continuent de subir une discrimination systématique pour accéder à l'éducation, à un logement décent, à des services de santé et à l'emploi.

18. En l'absence d'une loi globale sur les minorités nationales qui définirait les responsabilités et les compétences dans divers domaines d'action ainsi que de structures et de méthodes de coordination de la politique nationale sur les minorités nationales, les autorités

⁶ Voir « Rapport ad hoc du Comité consultatif sur la situation des minorités nationales en Ukraine adopté le 1^{er} avril 2014 », disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/16800c5d70>.

⁷ Décret n° 701 du Conseil des Ministres ukrainien « sur l'approbation du plan d'action concernant la mise en œuvre de la stratégie de protection et d'intégration de la minorité nationale rom dans la société ukrainienne pour la période allant jusqu'en 2020 ».

ont mis en place en 2014 un organe de coordination en créant le poste de Plénipotentiaire du gouvernement chargé des questions interethniques. Le poste a été rapidement supprimé en 2015, sans consultation des minorités et sans proposer d'alternative. Actuellement la Division des minorités nationales et de la communauté des expatriés ukrainiens du Département des religions et des nationalités⁸ au sein du ministère de la Culture reste le principal organisme public chargé de la coordination et de la mise en œuvre des projets publics à destination des minorités nationales. Malheureusement, cette structure, qui ne dispose pas de ressources et de fonds suffisants, ne peut pas mettre en place de véritables mesures en faveur des personnes appartenant aux minorités nationales. Le fait que la Division, en plus des minorités nationales, soit également responsable de la communauté d'expatriés ukrainiens (l'essentiel de son budget étant consacré à cette dernière) limite considérablement le rayon d'action des autorités pour mener une politique cohérente, coordonnée et à long terme en faveur des minorités nationales.

19. Les recommandations relatives aux Tatars de Crimée, en particulier en ce qui concerne leurs droits sociaux et le rétablissement des droits personnes anciennement déportées, y compris l'accès aux terres, n'ont jamais été examinées de manière approfondie pendant tout le temps où la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol étaient effectivement contrôlée par le gouvernement. Les mesures prises après l'annexion illégale par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol restent impossibles à mettre en œuvre étant donné que ces territoires ne dépendent plus du contrôle effectif du Gouvernement ukrainien. Ces mesures comprennent : la « résolution de la Verkhovna Rada ukrainienne sur la garantie des droits des Tatars de Crimée au sein de l'État ukrainien »⁹ adoptée le 20 mars 2014, qui a reconnu le Mejlis du peuple tatar de Crimée comme étant « l'organe exécutif de l'Assemblée du peuple tatar de Crimée », l'adoption le 17 avril 2014 de la loi « sur le rétablissement des droits des personnes déportées pour des motifs de nationalité »¹⁰ (qui vise à offrir des garanties de l'État aux personnes déportées quant à leur installation dans les unités administratives où elles-mêmes ou leurs parents proches résidaient au moment de la déportation) et la création d'un bureau du Commissaire du Président ukrainien pour les affaires des Tatars de Crimée¹¹. En outre, le retard pour transférer les fonds nécessaires au fonctionnement du Mejlis et du Bureau du commissaire, ainsi que pour officialiser leur statut et leurs responsabilités, entrave sérieusement la capacité de ces organes à s'acquitter de leurs fonctions statutaires.

20. La création de la maison de la Crimée (*Krymskyi Dim*)¹² à Kiev dans le but déclaré de protéger les droits et les libertés des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et de promouvoir leurs droits politiques, éducatifs et culturels reçoit un accueil favorable et, si dotée de ressources et de fonds suffisants, elle pourra aider les Tatars de Crimée qui vivent à Kiev à maintenir leur identité, leur langue et leur culture. Les Tatars de Crimée qui ont été déplacés à

⁸ Voir Service d'informations religieuses d'Ukraine « *Ministry of Culture of Ukraine Establishes Department on Religions and Nationalities* », 17 octobre 2011, disponible en anglais à l'adresse http://risu.org.ua/en/index/all_news/state/authorities_religious_affairs/44908/.

⁹ Voir quatrième rapport étatique, page 69, « Résolution n° 1140-VII de la Verkhovna Rada » du 20 mars 2014, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/1680657b74>.

¹⁰ Loi n° 1223 de l'Ukraine « sur le rétablissement des droits des personnes déportées pour des motifs de nationalité ».

¹¹ Voir quatrième rapport étatique, page 70, « Décret n° 656 du Président ukrainien du 20 août 2014 ».

¹² Décret n° 454 du Conseil des Ministres ukrainien du 16 mai 2014 sur l'entreprise publique « Krymskyi Dim ».

l'intérieur du pays, à l'instar de toutes les autres victimes du conflit, bénéficient du soutien apporté par les autorités à toutes les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Malheureusement, le tatar de Crimée n'est enseigné que dans une seule école de village de la région de Kherson.

Évaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations

21. La législation ukrainienne n'autorise pas la collecte de données ethniques autres que celles collectées dans le cadre du recensement de population. Étant donné que le dernier recensement réalisé en Ukraine remonte à 2001, les données disponibles sont obsolètes et entravent sérieusement la capacité des autorités à élaborer une politique appropriée en faveur des personnes appartenant aux minorités nationales. Le ministère de l'Éducation et des Sciences enregistre en effet le nombre d'enfants qui apprennent des langues minoritaires nationales. Ces données peuvent uniquement être considérées comme un indicateur du nombre d'enfants apprenant des langues minoritaires. Malheureusement, il existe peu de données ventilées selon l'appartenance ethnique dans d'autres sphères de la vie.

22. La législation imposant des quotas linguistiques stricts dans les médias de radiodiffusion non seulement n'a pas été assouplie, mais elle a aussi été modifiée en 2016 pour accroître l'utilisation de l'ukrainien et des langues de l'UE à la télévision et à la radio ukrainiennes. Conformément à la loi « portant modification de plusieurs lois ukrainiennes concernant la proportion de chansons ukrainiennes dans les programmes des sociétés de télévision et de radio ukrainiennes », les radiodiffuseurs présents dans le pays doivent garantir au moins 35 % de contenu en ukrainien dans une journée, et aux heures de grande écoute. La loi prévoit la possibilité de baisser le contenu en ukrainien à 25 % lorsqu'une station de radio diffuse au moins 60 % de chansons dans les langues officielles de l'UE aux heures de grande écoute. L'exclusion du russe et d'autres langues de minorités nationales qui ne sont pas des langues de l'UE de la liste des langues concernées par les quotas de chansons témoigne de la volonté d'exclure ces langues du domaine public. Le Comité consultatif considère, alors que la promotion de la langue d'État dans les médias publics est un but légitime, à condition que des dispositions appropriées soient prises pour diffuser des programmes dans les langues des minorités nationales, que les conditions prévues dans la nouvelle législation violent la Convention-cadre, en allant au-delà des conditions d'octroi de licences et en interférant indûment avec les diffuseurs privés.

23. D'importantes réformes sont en cours dans le secteur de l'éducation. Le 1^{er} juillet 2014, la Verkhovna Rada a adopté une loi sur l'enseignement supérieur. Cette loi a défini des conditions minimum en ce qui concerne la dotation en personnel et l'infrastructure physique dans tous les établissements d'enseignement supérieur. Elle a également mis en place des organes de direction démocratiques et collégiaux (conseils universitaires, organes de surveillance, groupes de travail et organes consultatifs et assemblées générales) permettant de rendre tous les établissements d'enseignement supérieur autonomes¹³. L'objectif principal de la réforme a été d'améliorer la qualité de l'enseignement, d'éliminer la corruption et d'offrir une plus grande égalité d'accès à un enseignement de qualité. Le Comité consultatif note que la loi sur l'enseignement supérieur a introduit un principe selon lequel l'ukrainien doit être la

¹³ Voir Union des recteurs des établissements d'enseignement supérieur d'Ukraine, « *Education in Ukraine* », disponible à l'adresse www.krasp.org.pl/pliki/fae3a7a99b7136802eda4b7f949aac6c.pdf.

langue d'enseignement, des exceptions étant autorisées pour promouvoir la mobilité universitaire et dispenser un enseignement aux étudiants étrangers¹⁴. Dans la pratique, il existe des possibilités d'étudier en russe dans de nombreux établissements d'enseignement supérieur, à commencer par l'Université nationale Taras Chevtchenko de Kiev¹⁵.

24. Les philologies nationales sont enseignées à l'Institut de philologie de l'Université nationale Taras Chevtchenko de Kiev, dans les universités nationales de Lviv, d'Oujgorod, de Tchernivtsi et d'Odessa, à l'université de sciences humaines d'Izmail, et dans plusieurs universités pédagogiques. En outre, la loi reconnaît l'égalité de tous les types d'établissements d'enseignement supérieur (public, collectif et privé) et permet aux universités privées de choisir la langue d'enseignement à condition que les étudiants étudient aussi la langue d'État comme matière à part entière. Malgré la structure autonome des établissements d'enseignement supérieur, reconnue par les autorités, il convient de noter que, selon les interlocuteurs du Comité consultatif, il existe des cas d'ingérence du ministère de l'Éducation et des Sciences, y compris en ce qui concerne les pratiques linguistiques et le comportement à adopter par les universitaires et les étudiants. Notamment, une circulaire du ministère de l'Éducation et des Sciences (publiée en octobre 2016) a été portée à l'attention du Comité consultatif, rappelant l'obligation d'utiliser l'ukrainien pendant les cours et dans tous les autres contextes dans les locaux de l'université. Le Comité consultatif déplore vivement l'interdiction d'utiliser des langues autres que l'ukrainien dans des conversations privées, ce qui est contraire au droit prévu au titre de l'article 10 de la Convention-cadre. D'une manière plus générale, il convient de rappeler que l'utilisation d'une langue minoritaire dans la sphère privée ou entre les membres d'un groupe minoritaire, est protégée par le droit à la liberté d'expression garanti au titre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

25. Les autorités ont également pris des mesures pour réformer l'enseignement primaire et secondaire, appelé « enseignement secondaire général » en Ukraine¹⁶. Un projet de loi sur l'éducation¹⁷ a été présenté à la Verkhovna Rada le 4 avril 2016 et fait actuellement l'objet d'un examen par le Parlement. Des représentants des minorités nationales ont fait part de leur appréhension concernant la modification du libellé de l'article 7 du projet de loi, qui au cours de la procédure parlementaire a abandonné la référence au « droit reconnu » aux personnes appartenant aux minorités nationales de bénéficier d'un enseignement dans leur langue maternelle ou d'étudier leur langue maternelle dans des établissements publics et communautaires, comme indiqué dans le premier projet (qui correspondait à l'article 53¹⁸ de la

¹⁴ Voir article 48 de la « loi sur l'éducation », disponible (en ukrainien) à l'adresse <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page4>.

¹⁵ Formation des étrangers à l'Université nationale Taras Chevtchenko de Kiev, disponible à l'adresse <http://www.univ.kiev.ua/en/abit/training>.

¹⁶ Voir ministère de l'Éducation et des Sciences « Country Report – Ukraine », 2010, p. 5. « La loi sur l'enseignement secondaire général, adoptée en 1999, prévoyait des modifications importantes de la structure, de la durée et du contenu de l'enseignement du premier cycle et du deuxième cycle du secondaire. La mise en œuvre de la réforme, destinée à introduire un cycle d'enseignement de 12 années pour tous les élèves, a commencé en 2001. En 2010 plusieurs modifications ont été adoptées par le Parlement ukrainien et signées par le Président », https://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Ukraine_CountryReport_rev10.doc.

¹⁷ Projet disponible sur le site web de la Verkhovna Rada (en ukrainien) à l'adresse http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639.

¹⁸ En vertu de l'article 53 de la Constitution ukrainienne « les citoyens qui appartiennent aux minorités nationales se voient reconnaître conformément à la loi le droit de recevoir un enseignement dans leur langue maternelle, ou d'étudier leur langue maternelle dans des établissements d'enseignement publics et collectifs et par le biais de

Constitution ukrainienne) et l'a remplacée par « le droit d'étudier dans leur langue maternelle, parallèlement à l'ukrainien, dans les établissements publics et collectifs d'enseignement préscolaire et secondaire général dans les régions à forte densité de population minoritaire ». Les modifications proposées ne semblent pas offrir le même niveau de protection que la disposition constitutionnelle et limitent l'enseignement dans les langues des minorités nationales qui doit être proposé « parallèlement à l'ukrainien » dans les « établissements d'enseignement préscolaire et secondaire général » et dans les « régions à forte densité de population de minorités ». En outre, le Comité consultatif note que la majorité des amendements proposés au projet de loi limiteraient l'enseignement des langues minoritaires dans les écoles ukrainiennes. Les propositions d'amendements les plus extrêmes suggèrent que les langues minoritaires soient enseignées uniquement en tant que matière.

26. Le Comité consultatif partage ces craintes, en particulier dans le contexte de l'actuelle réforme de la structure administrative territoriale et de l'administration locale qui pourrait se traduire par des collectivités locales de *hromadas* fusionnées cherchant à « simplifier » la structure des établissements d'enseignement en établissant de grandes écoles plateformes, qui dispenseraient un enseignement à tous les enfants résidant dans les *hromadas*, au dépens des petites écoles de village qui existent actuellement, qui utilisent une langue minoritaire comme langue d'enseignement. Le Comité consultatif partage l'appréhension exprimée par des représentants de minorités nationales qui sont préoccupés par le fait que des considérations financières puissent compter davantage que la garantie effective du droit à l'éducation dans la langue d'une minorité nationale. Il note aussi que l'expression « région à forte densité de population » employée dans la proposition de loi n'est pas compatible avec les dispositions de l'article 14 de la Convention-cadre qui garantissent ces droits dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales¹⁹.

27. Aucune modification n'a été apportée au cadre juridique qui régit la restitution des biens religieux saisis par le régime communiste soviétique. Le traitement des recours civils par les tribunaux a été ralenti notamment par des problèmes juridictionnels, une ingérence de l'administration, des recours de groupes religieux concurrents, une privatisation antérieure et la désignation de certains édifices comme sites patrimoniaux protégés. Néanmoins, des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la restitution de biens religieux aux communautés de minorités. À titre d'exemple, l'église catholique romaine Saint-Joseph de Dnipro n'a été restituée qu'en 2009 et elle est redevenue un lieu de culte après d'importants travaux de rénovation en 2012. Cependant, des difficultés de restitution concernent des biens religieux juifs confisqués à Ternopil et à Kiev, des bâtiments religieux historiques musulmans à Mykolayiv et des biens catholiques romains dans les régions occidentales du pays.

28. La loi « sur la prévention et la lutte contre la discrimination » a été adoptée par la Verkhovna Rada en 2012 (voir paragraphe 48). Ayant fait l'objet de nombreuses critiques en raison de l'absence de définitions précises de la discrimination et de ses formes, de l'absence de mécanisme effectif de protection et de réparation, et du fait que toutes les caractéristiques

sociétés culturelles nationales », disponible en anglais à l'adresse http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/profiles/ukraineConstitution_en.asp.

¹⁹ Voir aussi le 4e commentaire thématique du Comité consultatif sur le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (mai 2016), paragraphe 34, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/16806a4812>.

standards protégées ne sont pas mentionnées, la loi a été modifiée en novembre 2015, dans le but de la mettre davantage en conformité avec les normes internationales. Le Comité consultatif regrette que l'origine nationale et l'ascendance ne soient pas mentionnées comme des caractéristiques protégées contre la discrimination. De plus, la loi ne prévoit pas de mécanisme clair pour le suivi de sa mise en œuvre. L'application des dispositions anti-discrimination est en réalité laissée à l'appréciation des juridictions de droit pénal.

II. Constats article par article

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

29. Les autorités continuent d'appliquer leur approche inclusive²⁰ concernant le champ d'application de la Convention-cadre²¹ et d'inclure dans son champ d'application tous les citoyens ayant déclaré, lors du recensement de 2001, appartenir à un groupe ethnique autre que la nationalité ukrainienne. Il est regrettable de constater que l'application générale par l'Ukraine du critère de la citoyenneté pour accéder aux droits protégés au titre de la Convention-cadre ne corresponde pas aux efforts actuellement déployés pour développer une approche plus nuancée de l'utilisation du critère de la citoyenneté dans la protection des minorités nationales²². Le Comité consultatif considère en effet, alors que la citoyenneté peut être une condition légitime dans des domaines tels que la représentation au parlement et certaines fonctions publiques, qu'une application générale de ce critère constitue cependant un obstacle en ce qui concerne les garanties associées à d'autres domaines importants couverts par la Convention-cadre, comme la non-discrimination et l'égalité, ainsi que certains droits culturels et linguistiques.

30. D'une manière plus générale, le Comité consultatif encourage les autorités à privilégier une approche inclusive du champ d'application de la Convention-cadre, tant sur le plan des mesures pratiques que dans le cadre des débats et des processus législatifs en cours en Ukraine. Il constate l'ouverture affichée par les autorités à cet égard. Le Comité consultatif considère qu'il est essentiel, dans le contexte complexe de l'Ukraine, de préserver la possibilité qu'à l'avenir des personnes appartenant à d'autres groupes, y compris des non ressortissants le cas échéant, puissent avoir accès aux droits prévus par la législation interne relative aux minorités et soient inclus dans le champ d'application de la Convention-cadre (voir aussi articles 5 et 6 ci-dessous).

31. Le Comité consultatif note que la communauté ruthène (Rusyn) continue de réclamer une protection spécifique en tant que minorité nationale. Il relève avec préoccupation que malgré les efforts soutenus des Ruthènes pour conserver leur identité, et en dépit du nombre considérable de personnes s'étant déclarées ruthènes lors du dernier recensement, les autorités centrales ne se sont pas penchées sur cette question depuis le premier cycle de suivi.

²⁰ Selon le premier rapport étatique, p. 11, soumis par l'Ukraine le 2 novembre 1999, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/168008b197>, « tous les citoyens de l'Ukraine de nationalité non ukrainienne se sont ainsi vus reconnaître le droit de déterminer librement leur appartenance à une minorité nationale ». Le troisième rapport étatique soumis le 7 mai 2009, page 9, disponible en anglais à l'adresse <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b7a7>, indique en outre que « En Ukraine, il n'existe pas d'instance gouvernementale chargée de la reconnaissance officielle des nationalités. La législation ukrainienne ne prévoit pas d'établir une liste de nationalités et il n'existe pas d'acte juridique qui contiendrait une liste officielle de nationalités reconnues en Ukraine ».

²¹ Selon les données recueillies pendant le recensement de 2001, plus de 130 nationalités et groupes ethniques cohabitaient sur le territoire ukrainien (en 2001). Voir Commission nationale des statistiques d'Ukraine « *Main Points in Brief* », disponible en anglais à l'adresse <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/>.

²² Voir « *Compilation des études et rapports de la Commission de Venise sur la protection des minorités nationales* » doc. réf. : CDL(2011)018, pp. 4-9, disponible à l'adresse [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl\(2011\)018-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl(2011)018-f).

Les Ruthènes, ainsi que les Boïks, les Hutsuls et les Lemks, continuent d'être considérés comme un groupe « sous-ethnique » de la société ukrainienne. Au niveau régional, dans la région de Transcarpathie, les Ruthènes (Rusyns) ont été reconnus en tant que groupe minoritaire. Le Comité consultatif tient à rappeler que l'application des dispositions de la Convention-cadre à un groupe de personnes ne dépend pas nécessairement de sa reconnaissance officielle en tant que minorité nationale ou de l'existence d'un statut juridique spécifique en tant que groupe²³.

32. Le Comité consultatif note en outre que, dans sa déclaration contenue dans l'instrument de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, déposé en 2006, l'Ukraine a déclaré que les dispositions de la Charte s'appliqueront à quatorze langues de minorités nationales²⁴. Dans ce contexte, il note avec regret que, selon certains représentants de la minorité moldave, une pression externe est exercée sur ses membres pour qu'ils revendiquent leur appartenance à la minorité roumaine et indiquent que le roumain est leur première langue. Tout en soulignant le droit fondamental de chaque personne à se déclarer comme appartenant ou non à un groupe de minorité nationale, le Comité consultatif souligne que ce choix doit se faire librement, sans interférence ou pression exercée par d'autres membres du groupe, d'autres personnes ou les autorités.

Recommandations

33. Le Comité consultatif réitère sa recommandation de privilégier une approche inclusive concernant le champ d'application de la Convention-cadre. Il considère qu'il devrait être possible d'examiner, en consultation avec les personnes concernées, la possibilité d'inclure dans le champ d'application de la Convention-cadre des personnes réclamant une protection spécifique en tant que minorité nationale, appartenant à des groupes qui ne bénéficient pas actuellement de ces droits, notamment s'agissant de leurs intérêts exprimés dans les domaines de la culture et des langues.

34. Les autorités sont encouragées à engager un dialogue avec les personnes qui ont exprimé un intérêt pour la protection offerte par la Convention-cadre, comme les Ruthènes, concernant la possibilité de les inclure dans son champ d'application. Parallèlement, les autorités devraient prendre des mesures en faveur de la préservation de la culture et de l'identité des personnes concernées.

35. Le Comité consultatif invite les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger le droit de toutes les personnes de s'identifier librement avec une minorité nationale conformément à la Convention-cadre.

Recensement de population

36. Le Comité consultatif regrette vivement qu'en raison d'élections fréquentes et de considérations financières, le recensement de population, initialement prévu pour 2011, ait été reporté à 2013, puis à 2016. Ce recensement devrait désormais avoir lieu en 2020. Ce retard

²³ Voir aussi 4e commentaire thématique du Comité consultatif sur le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (mai 2016), paragraphe 28.2.

²⁴ L'Ukraine a annoncé que « les dispositions de la Charte s'appliqueront aux langues des minorités ethniques suivantes : biélorusse, bulgare, gagaouze, grecque, juive, tatare de Crimée, « moldave » (moldave), allemande, polonaise, russe, roumaine, slovaque et hongroise ».

est très préjudiciable, car des informations précises sur la diversité de la société ukrainienne revêtent une importance décisive pour l'élaboration d'une politique relative aux minorités nationales²⁵. Ces informations sont également indispensables à la mise en œuvre des politiques et des mesures effectives visant à protéger les minorités et à les aider à préserver et affirmer leur identité. Des informations actualisées sur la population, y compris sur l'origine ethnique et le langage, sont particulièrement importantes en Ukraine, où des questions ayant trait à la taille de groupes linguistiques dans certaines régions divisent la société depuis des années.

37. Dans ce contexte, le Comité consultatif regrette que le questionnaire préparé avant le recensement de 2013, finalement annulé, n'ait pas tenu compte des normes contenues dans les « Recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010 », préparées par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT). Notamment, le questionnaire ne permettait pas aux répondants d'indiquer plus d'une appartenance ethnique et plus d'une appartenance linguistique (langue maternelle), tandis que les autres questions sur la langue faisaient référence à la connaissance de l'ukrainien et d'autres langues²⁶.

38. Dans ce contexte, le Comité consultatif relève l'absence de progrès concernant la collecte de données sur les personnes appartenant à des minorités nationales. L'Office national des statistiques justifie l'absence de collecte de données sur la situation des personnes appartenant aux minorités nationales, par la limitation prévue à l'article 32 de la Constitution ukrainienne²⁷. Le Comité consultatif note cependant que rien n'empêche l'Office national des statistiques et d'autres agences de collecter des données avec le consentement des répondants. Un tel exercice de collecte, en particulier compte tenu des informations collectées pendant le recensement de 2001, aujourd'hui obsolètes, permettrait de fournir aux autorités des données indispensables sur l'élaboration de politiques ciblées visant à encourager l'égalité effective des groupes les plus défavorisés, y compris les personnes appartenant aux minorités nationales.

39. Le Comité consultatif note que les préparatifs en vue du recensement de 2020 ont déjà commencé et que les autorités ont conscience de la nécessité de préparer et d'informer correctement la population des implications et des méthodes du recensement, de sorte que lors du prochain recensement, le plus grand nombre de personnes possible donne une réponse informée et libre aux questions sur leurs appartenances ethniques et linguistiques. Il est

²⁵ Voir 2^e commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques (février 2008), paragraphe 30.

²⁶ « Recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010 », préparées par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT), paragraphe 426 : « les enquêtés doivent avoir toute latitude pour indiquer plusieurs affiliations ethniques ou une combinaison d'affiliations ethniques s'ils le souhaitent », paragraphe 430 et suivants concernant la langue.

²⁷ L'article 32 de la Constitution ukrainienne est libellé comme suit : « La collecte, le stockage, l'utilisation et la diffusion d'informations confidentielles sur une personne sans son consentement sont interdits, sauf dans les cas prévus par la loi, et uniquement dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la prospérité économique et des droits de l'homme », disponible en anglais à l'adresse http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/profiles/ukraineConstitution_en.asp.

indispensable de mener des consultations étroites avec les communautés minoritaires au stade des préparatifs du recensement de 2020, car certaines d'entre elles se plaignent du fait que le précédent recensement (2001) ne tenait pas compte avec exactitude de la taille de leur population.

40. 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 identification des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment en prévoyant la possibilité de choisir aucune ou plusieurs identités ethniques et/ou linguistiques. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne que les personnes interrogées ne doivent pas nécessairement être encouragées à choisir une seule appartenance ethnique et que des efforts doivent être faits pour que les appartenances multiples puissent être traitées et traduites exactement dans les résultats du recensement au lieu d'être comptabilisées dans la rubrique « autres ».

Recommandations

41. Le Comité consultatif invite les autorités à faire en sorte qu'un recensement complet de la population soit mené dans les plus brefs délais. Il demande également aux autorités de revoir, en étroite consultation avec les représentants des minorités, la méthode de recensement, le libellé des questions posées et les garanties pour des réponses libres et éclairées, y compris la possibilité d'indiquer des appartenances multiples, conformément aux recommandations d'EUROSTAT. Le Comité consultatif invite également les autorités à utiliser des formulaires bilingues ou multilingues lors du prochain recensement dans les villes où vit une forte proportion de personnes parlant des langues minoritaires.

42. Le Comité consultatif réitère aux autorités sa recommandation ferme de mettre en place des mécanismes de collecte régulière d'informations récentes et fiables sur le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales, et sur leur situation quant à l'accès aux droits et ressources. La collecte des données ethniques doit être effectuée en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales et dans le plein respect des garanties, notamment celles liées aux normes internationales sur la protection des données à caractère personnel, l'usage spécifique et limité de ces données par les autorités, et le consentement libre, informé et indubitable des personnes concernées, conformément à la Recommandation(97)18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel.

43. Le Comité consultatif encourage les autorités à inclure, parmi les agents chargés du recensement, des personnes appartenant à des minorités nationales et parlantes des langues minoritaires.

44. En coopération avec les représentants des minorités, les autorités devraient lancer bien en amont du prochain recensement des actions de sensibilisation auprès des personnes appartenant à des minorités nationales. Ces activités devraient souligner l'importance et l'utilité de la collecte d'informations sur la composition ethnique et linguistique de la population, et mettre en avant les garanties nationales et les normes internationales en matière de protection des données personnelles.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre législatif et institutionnel protégeant les minorités nationales

45. Le Comité consultatif note avec une vive inquiétude que la situation n'a pas changé en ce qui concerne l'absence de cadre législatif relatif à la protection des minorités nationales depuis le deuxième cycle de suivi. La loi de 1992 « sur les minorités nationales »²⁸, aujourd'hui obsolète, est généralement considérée comme étant mal ciblée et trop vague pour régler des questions complexes liées à la protection des minorités nationales dans l'Ukraine contemporaine²⁹ et la législation existante est incohérente, contradictoire et hétérogène. Au niveau de l'État, aucune politique cohérente sur les minorités nationales n'a encore été adoptée. Les préoccupations des minorités nationales ne sont pas examinées de manière appropriée et les possibles effets d'une modification de la législation sur l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales ne sont pas pris en considération. Les dispositions relatives aux minorités nationales, contenues dans le Plan d'action sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale sur les droits de l'homme, ne peuvent être considérées comme suffisantes en raison de l'absence de mécanisme de mise en œuvre et d'indicateurs quantifiables³⁰ (voir ci-dessous). Considérés dans leur ensemble, ces facteurs justifient les allégations exprimées par de nombreux représentants des minorités nationales et d'autres interlocuteurs du Comité consultatif selon lesquelles l'Ukraine ne dispose actuellement d'aucune politique globale sur les minorités nationales.

46. Néanmoins, il semble que les manifestations de l'Euromaïdan en 2013-14 aient relancé les efforts pour élaborer un nouveau concept de politique ethnique de l'État et pour modifier en profondeur la loi « sur les minorités nationales ». Le 25 novembre 2015, la Verkhovna Rada a organisé des auditions parlementaires sur « le rôle, l'importance et l'incidence de la société civile sur l'élaboration de la politique ethnique nationale d'unité en Ukraine » avant d'adopter des recommandations. Les auditions ont confirmé la conclusion selon laquelle « l'actuelle politique ethnique et nationale de l'État est inefficace sans la justification conceptuelle de directions, de priorités, de tâches et d'objectifs » et ont recommandé que « le concept de la politique ethnique et nationale repose sur les résultats de scientifiques ukrainiens »³¹. La Verkhovna Rada a demandé au gouvernement de présenter deux projets de lois : « sur le concept de la politique ethnique et nationale de l'Ukraine » et « sur l'autonomie nationale et culturelle »³². Elle a aussi recommandé de supprimer le Plénipotentiaire du gouvernement sur les questions de politique ethno-nationale et de mettre en place une agence gouvernementale spécialisée pour contrôler la mise en œuvre des politiques nationales des minorités (voir aussi article 15).

²⁸ Loi « sur les minorités nationales » d'Ukraine du 25 juin 1992, disponible en anglais à l'adresse http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Ukraine/Ukraine_Minorities_English.htm.

²⁹ Voir deuxième avis du Comité consultatif sur l'Ukraine, adopté le 30 mai 2008, paragraphe 61 (<https://rm.coe.int/168008c62a>) ; troisième avis du Comité consultatif sur l'Ukraine adopté le 22 mars 2012, paragraphe 35 (<https://rm.coe.int/168008c6bf>).

³⁰ Voir « décret du Président de l'Ukraine n° 501/2015 sur l'approbation de la Stratégie nationale des droits de l'homme de l'Ukraine » et le Plan d'action sur la mise en œuvre de la stratégie nationale dans le domaine des droits de l'homme pour la période allant jusqu'en 2020, pp. 143-151.

³¹ Voir quatrième rapport étatique, p. 64.

³² *ibid*, p. 65.

47. Le Comité consultatif note qu'un projet de loi « portant modification de la loi sur les minorités nationales » a été soumis pour examen à la Verkhovna Rada le 28 novembre 2014. Malheureusement, les progrès réalisés concernant l'examen de ce projet à la Verkhovna Rada sont négligeables. Selon des représentants des minorités nationales, aucune consultation en bonne et due forme sur le projet n'a été organisée et ils n'ont pas été informés des discussions et des propositions d'amendements discutées à la Verkhovna Rada.

Recommandation

48. Le Comité consultatif invite les autorités ukrainiennes à adopter dans les plus brefs délais et en étroite concertation avec les représentants des groupes concernés, un cadre juridique adéquat et complet pour la protection des minorités nationales, établissant des mécanismes de mise en œuvre effective. Toute future législation concernant directement ou indirectement l'accès aux droits protégés au titre de la Convention-cadre doit être examinée de manière adéquate en consultation avec des représentants des minorités nationales pour faire en sorte que les intérêts des personnes appartenant aux minorités nationales soient dûment pris en considération.

Cadre législatif et institutionnel de la protection contre la discrimination

49. Le Comité consultatif note que, le 6 septembre 2012, la Verkhovna Rada a adopté la loi « sur la prévention et la lutte contre la discrimination »³³. Cette loi, qui a été adoptée par le parlement dans la précipitation sans consultation des principales parties prenantes et sans attendre les commentaires demandés à la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), a fait l'objet de nombreuses critiques en raison de l'absence de définitions précises de la discrimination et de ses formes, de l'absence de mécanisme effectif de protection et de réparation, et du fait que toutes les caractéristiques protégées ne sont pas mentionnées³⁴. Sur les recommandations de l'Union européenne, la loi a été modifiée en novembre 2015, pour y introduire les définitions de discrimination, de discrimination indirecte, d'incitation à la discrimination, de facilitation de la discrimination et d'actions positives. Dans son libellé actuel, la loi est conforme à l'article 161 du Code pénal ukrainien, en vertu duquel « une restriction directe ou indirecte des droits, ou l'octroi de privilèges directs ou indirects à des citoyens au motif de leur race, couleur de peau, convictions politiques, croyances religieuses et autres, sexe, origine ethnique et sociale, fortune, lieu de résidence, caractéristiques linguistiques ou autres » est considéré comme une infraction et passible d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement³⁵. Le Comité consultatif regrette que

³³ Loi 5207 « sur les principes fondamentaux de la prévention et de la lutte contre la discrimination en Ukraine », quatrième rapport étatique, p. 13.

³⁴ Voir *The Equal Rights Trust*, législation de l'Ukraine « *On Principles of Prevention and Combating Discrimination in Ukraine* », analyse juridique, octobre 2013, disponible en anglais à l'adresse [http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/ERT%20Legal%20Analysis%20of%20Anti-Discrimination%20Legislation%20in%20Ukraine%20\(English\).pdf](http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/ERT%20Legal%20Analysis%20of%20Anti-Discrimination%20Legislation%20in%20Ukraine%20(English).pdf) et « *Anti-discrimination developments and shortcuts in Ukraine - statement on behalf of the Coalition for combating discrimination in Ukraine* » présenté lors de la réunion sur la mise en œuvre de la dimension humaine de l'OSCE à Varsovie, 3 octobre 2012, disponible à l'adresse <http://www.osce.org/odihr/94820?download=true>.

³⁵ Article 161 du Code pénal de l'Ukraine tel que modifié par la loi n° 1707-VI (1707-17) du 5 novembre 2009 : « Article 161. Violation de l'égalité des citoyens au motif de leur race, nationalité ou préférences religieuses
1. Des actes intentionnels incitant à la haine ou à l'hostilité nationale, raciale ou religieuse, l'atteinte à la dignité et à l'honneur nationaux, ou l'insulte des sentiments religieux des citoyens, ainsi que toute restriction directe ou

l'origine nationale et l'ascendance ne soient pas mentionnées comme des caractéristiques protégées contre la discrimination³⁶. De plus, la loi ne prévoit pas de mécanisme clair de mise en œuvre. L'application des dispositions anti-discrimination est laissée à l'appréciation des juridictions de droit pénal.

50. Parallèlement aux mesures législatives mentionnées ci-dessus, les autorités ont adopté le 25 août 2015 une stratégie nationale des droits de l'homme³⁷ qui fait figurer la mise en place d'un « système efficace de prévention et de lutte contre la discrimination » parmi ses 24 objectifs. La stratégie a été suivie d'un Plan d'action sur la mise en œuvre de la stratégie nationale dans le domaine des droits de l'homme pour la période allant jusqu'en 2020, approuvée par le Conseil des ministres le 23 novembre 2015³⁸. Le 9 mars 2016, le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme de l'Ukraine (médiateur) a approuvé le plan d'action et a signé un décret sur son suivi proactif et continu³⁹.

51. Parmi les réalisations concrètes de la stratégie des droits de l'homme figurent la mise en place du point de contact national sur la lutte contre les infractions motivées par la haine, et la création de l'unité de lutte contre les groupes radicaux et les organisations criminelles au sein de la police pour lutter contre l'intolérance et la discrimination raciale. En outre, la police a noué le dialogue avec les leaders et participants d'organisations de jeunesse de partis extrémistes pour prévenir la radicalisation. Tout en saluant ces initiatives, le Comité consultatif note avec regret la lenteur des progrès généralement accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie, essentiellement en raison d'un manque de fonds et d'une faible sensibilisation.

indirecte des droits, ou l'octroi de privilèges directs ou indirects à des citoyens au motif de leur race, couleur de peau, convictions politiques, croyances religieuses et autres, sexe, origine ethnique et sociale, fortune, lieu de résidence, caractéristiques linguistiques ou autres,

- sont passibles d'une amende d'un montant de 50 fois le revenu minimum non imposable, ou de travail d'intérêt général pour une durée allant jusqu'à deux ans, ou d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à cinq ans, assortie ou non de la privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une période n'excédant pas trois ans.

2. Les mêmes actes accompagnés de violence, de tromperie ou de menaces, et aussi lorsqu'ils sont commis par un fonctionnaire, - sont passibles d'une peine de travail pour une durée allant jusqu'à deux ans, ou de la privation de liberté pendant une durée jusqu'à cinq ans

3. Les actes visés au paragraphe 1 ou 2 du présent article, s'ils sont commis par un groupe organisé de personnes, ou lorsqu'ils ont entraîné de graves conséquences,

- sont punis de deux à cinq ans d'emprisonnement ».

³⁶ Conformément à la recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, on entend par « discours de haine » le fait « de prôner, de promouvoir ou d'encourager, sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la « race », de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle ».

³⁷ Décret du Président de l'Ukraine n° 501/2015 « sur l'approbation de la stratégie nationale des droits de l'homme de l'Ukraine », disponible en anglais à l'adresse suivante <http://www.coe.int/t/commissioner/source/NAP/Ukraine-National-Action-Plan-on-Human-Rights.pdf>.

³⁸ « Décret du Conseil des ministres de l'Ukraine n° 1393-r » du 23 novembre 2015 (informations disponibles en anglais à l'adresse suivante : <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1299/2016%2011%20UNHCR%20UKRAINE%20Freedom%20of%20Movement%20briefing%20note%20FINAL.pdf>).

³⁹ « Le médiateur approuve un plan d'action de cinq ans pour mettre en œuvre la stratégie nationale des droits de l'homme », disponible en anglais à l'adresse <http://dhrp.org.ua/en/news/1082-20160309-en>.

52. Le Comité consultatif note que, dans le cadre du plan d'action mettant en œuvre la stratégie des droits de l'homme, le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme a mené plusieurs campagnes de sensibilisation en coopération avec les ministères compétents. Des progrès significatifs ont été réalisés en ce qui concerne la formation des membres des forces de l'ordre, des procureurs et des juges sur la lutte contre la discrimination, dispensée en grande partie par les antennes régionales de l'institution du commissaire parlementaire. En outre, des publications sur la législation anti-discrimination et les bonnes pratiques en la matière ont été préparées et distribuées par le commissaire parlementaire. La mise en œuvre du plan d'action et de la stratégie est suivie par l'ONG « *Ukrainian Helsinki Human Rights Union* » en coopération avec le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme de l'Ukraine et d'autres organisations de la société civile⁴⁰. Selon l'évaluation réalisée par le Commissaire parlementaire de l'Ukraine, 21 % des objectifs du plan d'action ont été atteints fin 2016⁴¹.

53. Par ailleurs, la médiatrice, de sa propre initiative, a élaboré en novembre 2013 une « Stratégie du commissaire parlementaire aux droits de l'homme de l'Ukraine pour prévenir et lutter contre la discrimination en Ukraine, 2014-2017 »⁴² avec cinq objectifs clés, notamment garantir la conformité de la législation nationale avec les normes internationales et européennes, s'assurer du respect par les secteurs privé et public des normes juridiques en matière de non-discrimination et d'égalité, garantir une réponse proactive aux incidents de discrimination individuelle et systémique et une réparation appropriée, sensibiliser aux questions d'égalité et de non-discrimination et travailler en réseau avec les acteurs nationaux et internationaux concernés pour promouvoir l'égalité et la non-discrimination.

54. Le Comité consultatif note que l'Institution du Commissaire parlementaire aux droits de l'homme reçoit, selon les rapports annuels, un nombre important de plaintes écrites. Selon le rapport annuel de 2014⁴³, elle a reçu 35 125 plaintes, dont un nombre relativement faible (439) concernaient une violation alléguée du principe d'égalité⁴⁴. Selon les informations fournies par le Commissaire parlementaire, seules trois plaintes ont été déposées par des Roms. Le Commissaire parlementaire devrait analyser les raisons d'un nombre de plaintes aussi faible émanant de la communauté rom, car elle pourrait révéler soit une faible connaissance soit un manque de confiance des personnes appartenant à la communauté rom dans l'efficacité du médiateur.

55. Le Comité consultatif note avec regret que la Verkhovna Rada, qui reçoit chaque année le rapport annuel du Commissaire parlementaire, a abandonné la pratique consistant à organiser une audition sur le rapport⁴⁵. Cela suggère une baisse d'intérêt de la part des législateurs pour les questions liées aux droits de l'homme, ce qui envoie un message négatif. Il

⁴⁰ *Digest No. 13 (25) By Ukrainian Helsinki Human Rights Union, USAID Human Rights in Action Program*, décembre 2016, disponible en anglais à l'adresse :

http://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/UHHRU_Digest_Dec-2016_EN.pdf.

⁴¹ *ibid*, p. 3.

⁴² Ordonnance n° 23/02-14, établissant la stratégie de prévention et de lutte contre la discrimination raciale pour la période 2014-2017.

⁴³ Le dernier rapport annuel disponible du Commissaire parlementaire aux droits de l'homme pour 2014, publié en 2015, disponible en ukrainien à l'adresse http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Dopovid_2015_10b.pdf.

⁴⁴ *ibid*, p. 543.

⁴⁵ La Verkhovna Rada a débattu du rapport annuel du commissaire parlementaire pour la dernière fois en 2013.

s'agit donc d'une occasion manquée de discuter de questions liées aux droits de l'homme qui présentent un intérêt pour la société.

Recommandations

56. Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre la stratégie des droits de l'homme, y compris en y consacrant davantage de ressources financières et en suivant régulièrement les progrès, en étroite consultation avec les principales parties prenantes, y compris les représentants de minorités nationales.

57. Le Comité consultatif demande aux autorités de poursuivre la coopération avec le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme et de continuer de le soutenir, y compris en menant des actions de sensibilisation à son travail au niveau de la Verkhovna Rada et ailleurs. Les autorités devraient régulièrement évaluer, en étroite coopération avec le Commissaire parlementaire et d'autres acteurs clés, les progrès réalisés dans la mise en œuvre globale du plan d'action et de la stratégie des droits de l'homme.

Efforts déployés pour garantir une égalité pleine et effective

58. Les personnes déplacées par le conflit dans l'est de l'Ukraine ou celles qui ont quitté la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol, parmi lesquelles de nombreux Tatars de Crimée, rencontrent de nombreuses difficultés pour accéder à leurs droits dans leurs nouveaux lieux de résidence. Le Comité consultatif note que, selon de nombreux interlocuteurs, l'afflux d'1,7 million de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les difficultés qui en découlent dans certaines régions en ce qui concerne les services sociaux, les écoles locales et d'autres infrastructures ont suscité de la crainte et de l'appréhension chez certains habitants locaux. Le Comité consultatif prend note de l'information selon laquelle les personnes déplacées à l'intérieur du pays qui vivent dans la partie de l'Ukraine qui reste sous le contrôle des autorités ukrainiennes ont droit à des pensions et autres prestations sociales⁴⁶. Il note cependant les difficultés rencontrées par des personnes qui vivent dans les zones en dehors du contrôle des autorités ukrainiennes, dont un grand nombre appartenant à des minorités nationales, pour accéder à leurs pensions⁴⁷. Cette situation pourrait avoir une incidence sur les perspectives de future intégration de la société ukrainienne.

59. Le Comité consultatif note avec regret que les Tatars de Crimée déplacés à l'intérieur du pays sont confrontés à des difficultés particulières pour accéder à leurs droits en tant que minorité nationale, même dans ces zones, comme la région de Kherson, où ils sont nombreux à s'être installés⁴⁸. À titre d'exemple, le tatar de Crimée est uniquement enseigné dans une école de village dans toute la région de Kherson (établissement d'enseignement secondaire général de Novooleksiivka). De toute évidence, compte tenu de la taille de la population tatar

⁴⁶ Voir « Rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Ukraine du 21 au 25 mars 2016 », p. 22, disponible en anglais à l'adresse <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2928475&SecMode=1&DocId=2379824&Usage=2>.

⁴⁷ *ibid*, page 22.

⁴⁸ Selon le « *Participatory Assessment Report (Kherson, Ukraine)* » du HCR, disponible en anglais à l'adresse <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1526/PA%20report%20Kherson%20FINAL%20ENG.pdf>, « environ 10 500 Tatars de Crimée résident de manière permanente dans l'oblast de Kherson, dont la majorité dans la région de Genicheks – 8 500 personnes ».

de Crimée qui réside actuellement dans la région, l'offre d'enseignement ne répond pas aux attentes des Tatars de Crimée pour ce qui est du soutien à la préservation de la connaissance de leur langue et culture. Cela semble indiquer que les autorités n'ont pas encore pris suffisamment de mesures pour protéger les droits des Tatars de Crimée.

60. La situation de la minorité rom reste l'un des problèmes les plus urgents, du point de vue social, en Ukraine. Le Comité consultatif constate que les autorités ont poursuivi leurs efforts visant à lutter contre la discrimination et à mettre en œuvre des politiques en faveur de l'intégration des Roms. La stratégie déployée jusqu'en 2020 en faveur de la protection et de l'intégration de la minorité nationale rom dans la société ukrainienne a été adoptée le 8 avril 2013⁴⁹. Dans les mois qui ont suivi, un plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie a été adopté par le gouvernement⁵⁰. La coordination de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action a été confiée au ministère de la Culture, qui rend compte tous les ans au gouvernement.

61. Le Comité consultatif regrette qu'apparemment les Roms n'aient été ni consultés sur l'élaboration de la stratégie ni lors des discussions sur le plan d'action. En outre, aucun des documents ne prévoit d'objectifs stratégiques, de budget spécialement dédié ni de mécanisme de mise en œuvre et d'évaluation. Il note également l'absence de mécanisme destiné à garantir la participation effective des Roms à la vie économique et sociale et de dimension de genre, en dépit du fait que les femmes roms sont touchées par de multiples inégalités structurelles et une discrimination qui les empêchent de jouir de leurs droits fondamentaux. Le Comité consultatif note aussi que ces lacunes ont été critiquées dès le début par des organisations internationales comme l'OSCE⁵¹, le Centre européen pour les droits des Roms et des ONG locales de défense des droits des Roms comme Chiricli⁵². Il est regrettable de constater que les autorités n'ont pas pris de mesures pour remédier à ces lacunes.

62. La situation des Roms ne s'est pas améliorée depuis le dernier cycle de suivi. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les conditions de vie dans les quartiers roms, dans certains desquels la délégation du Comité consultatif s'est rendue, dans la ville d'Oujgorod, dans la région de Transcarpathie, et qui, selon les interlocuteurs, ne sont en rien différents des quartiers qui se situent dans d'autres régions de l'Ukraine. Les habitants de bon nombre de ces quartiers vivent dans des conditions déplorable. Bien que quelques améliorations aient été réalisées dans certains quartiers pour ce qui est de l'eau courante, du traitement des eaux usées et de l'accès aux routes, des efforts concertés sont nécessaires pour remédier aux insuffisances qui existent dans de nombreux autres quartiers. Le Comité consultatif note par ailleurs que l'offre de logements sociaux est largement insuffisante.

63. Les Roms sont toujours confrontés à des difficultés profondément ancrées, notamment en ce qui concerne l'accès à l'éducation, à un logement décent, à des services de santé et à

⁴⁹ Décret n° 201 du Président de l'Ukraine.

⁵⁰ Voir note de bas de page 7.

⁵¹ OSCE/BIDDH, rapport d'évaluation sur la situation des Roms en Ukraine et l'incidence de la crise actuelle, août 2014, p. 5, disponible en anglais à l'adresse <https://www.osce.org/odihr/124494?download=true>.

⁵² « Observations écrites du Centre européen pour les droits des Roms et de l'ONG « Chiricli » concernant l'Ukraine », soumises pour examen au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies lors de la 52^e session (du 28 avril au 23 mai 2014), disponible à l'adresse <http://www.errc.org/cms/upload/file/ukraine-cescr-march-2014.pdf>.

l'emploi. En outre, les Roms souffrent de ségrégation scolaire et d'un antitsiganisme largement répandu, dont le discours de haine (voir aussi les commentaires relatifs aux articles 6, 12 et 15). Par ailleurs, de nombreux Roms ne possèdent toujours pas de documents personnels, ce qui les empêche d'accéder à un ensemble de services. L'absence de progrès significatifs sur la question spécifique des documents d'identité est particulièrement décevante compte tenu des recommandations formulées par le Comité consultatif dans son avis du 22 mars 2012. Le Comité consultatif note que les progrès dans ce domaine dépendent en grande partie de la participation active des organisations de la société civile. Dans ce contexte, le Comité consultatif se réjouit en particulier des informations fournies par l'ONG rom *Chiricli* selon lesquelles celle-ci, en 2012-2013, a aidé 6 783 Roms à s'inscrire à l'état civil, 2 052 à obtenir des certificats de naissance, et 1 246 à recevoir leur document d'identité nationale. En outre, près de 102 personnes ont également bénéficié d'une aide pour toucher une pension et 82 pour percevoir une allocation d'invalidité⁵³. Le Comité consultatif note également que, selon le rapport étatique⁵⁴, un nombre similaire de Roms a reçu des documents d'identité en 2014 et 2015.

Recommandations

64. Le Comité consultatif exhorte les autorités à revoir le cadre réglementaire qui concerne l'accès aux droits des personnes qui ont été contraintes de se réinstaller à la suite du conflit dans l'est de l'Ukraine et de l'annexion illégale par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales qui ont été déplacées.

65. Les autorités doivent rechercher des solutions, en étroite concertation avec les représentants des Tatars de Crimée, pour dispenser un enseignement du tatar de Crimée aux enfants qui ont dû quitter la Crimée et qui résident dans d'autres régions de l'Ukraine.

66. En outre, le Comité consultatif exhorte les autorités à redoubler d'efforts pour prévenir, combattre et sanctionner les inégalités et les discriminations dont les Roms sont systématiquement victimes. Les autorités doivent prendre des mesures supplémentaires, surtout au niveau local, pour améliorer les conditions de vie des Roms et promouvoir leur intégration dans la société.

Article 5 de la Convention-cadre

Soutien aux cultures des minorités

67. Le Comité consultatif note que l'actuel processus de fusion des *hromadas* locales est susceptible d'avoir une incidence sur l'existence et le fonctionnement des associations culturelles et des bibliothèques de minorités nationales au niveau local. Il convient de noter que les conséquences de la réforme administrative sur les institutions culturelles locales n'ont pas fait l'objet d'une réflexion plus approfondie parmi les personnes ayant porté la réforme. Les représentants des minorités nationales craignent de perdre de l'influence dans les conseils municipaux, en particulier dans les *hromadas* où la proportion de personnes appartenant à des

⁵³ Ibid., p. 5.

⁵⁴ Quatrième rapport étatique, p. 78.

minorités nationales diminuera, de même que la capacité à influencer la manière dont les budgets locaux sont affectés. En outre, la pression exercée pour « rationaliser » le réseau existant de bibliothèques et d'autres institutions culturelles pourrait avoir des conséquences négatives pour les personnes appartenant aux minorités nationales (voir aussi commentaires au titre de l'article 16).

68. Le Comité consultatif note que les autorités continuent de fournir une assistance limitée aux personnes appartenant à des minorités nationales, comme un soutien aux centres culturels, expositions d'art, bibliothèques, productions culturelles amateur, festivals de musique et de théâtre et autres manifestations artistiques⁵⁵. Des organisations de minorités nationales remplissent les conditions requises pour bénéficier de fonds de différentes sources, comme le ministère de la Culture et les autorités régionales et municipales (*hromada*), pour organiser des manifestations culturelles.

69. Le Comité consultatif note avec regret que non seulement les subventions allouées au titre de la principale ligne budgétaire « Mesures de rétablissement de la culture des minorités nationales » ont considérablement diminué au cours des quatre dernières années⁵⁶, mais aussi qu'elles comprennent des fonds destinés aux mesures de l'*Ukrainian World Coordination Council*, aux mesures d'établissement de liens culturels avec la communauté d'expatriés ukrainiens, et aux mesures visant à améliorer les liens entre les Ukrainiens qui résident à l'étranger. En réalité, les fonds destinés aux projets culturels des minorités nationales ne représentent qu'un quart environ des dépenses au titre de la ligne budgétaire citée. Selon les représentants des minorités nationales, l'aide reçue de l'État est insuffisante et ne correspond pas à leurs besoins réels, ce qui contraint les associations culturelles de minorités nationales à dépendre largement d'une assistance financière et matérielle d'États voisins et de donateurs privés, sans le soutien desquels elles n'existeraient même pas pour la plupart. En conséquence, les petites organisations de minorités nationales qui ne peuvent pas compter sur le soutien d'États voisins sont désavantagées et sont obligées de dépendre largement des donateurs privés.

70. Dans ce contexte, le Comité consultatif note également que les critères pour bénéficier d'une aide financière ne sont pas clairs et que des décisions relatives à l'affectation de fonds sont prises sans la participation adéquate des représentants de minorités nationales. Les procédures manquent de transparence et de prévisibilité. En outre, les subventions sont souvent versées avec un retard considérable, ce qui crée d'importants problèmes financiers, en particulier pour les petites organisations.

71. Au niveau régional, les autorités soutiennent pas moins de 86 centres culturels. À titre d'exemple, à Odessa, sept centres culturels de minorités nationales continuent de fonctionner avec un soutien financier des autorités régionales et municipales. À Lviv, il existe des organisations culturelles, notamment de minorités nationales tchèques, allemandes et polonaises.

⁵⁵ Selon le quatrième rapport étatique, p. 18, en 2015 il existait 1 248 groupes amateur de théâtre, de musique et de danse composés de minorités nationales.

⁵⁶ Voir le quatrième rapport étatique, p. 17 (2012 – 2 007 000 UAH, 2013 – 1 343 000 UAH, 2014 – 900 000 UAH, 2015 – 900 000 UAH). Le taux de change au moment de l'adoption du présent avis est 1€ = 29,12 UAH.

72. Des organisations culturelles de la minorité nationale russe rencontrent des obstacles pour mener des activités dans l'actuel climat de tensions accrues causées par le conflit dans l'est de l'Ukraine. Il arrive que leur existence soit remise en cause. Cela a été le cas de l'association Pushkin à Lviv qui, après plus de 20 années d'existence, a été expulsée en octobre 2016 des locaux mis à sa disposition par les autorités régionales moyennant un loyer symbolique⁵⁷. Ces mesures clairement motivées par des raisons politiques (aucune autre association culturelle de minorités nationales bénéficiant d'un loyer subventionné n'a été affectée) nuisent à la coexistence pacifique de différents groupes ethniques et, à plus long terme, auront une incidence négative sur le processus de réconciliation de la société ukrainienne et le maintien de la compréhension interculturelle.

Recommandations

73. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités d'établir des critères et des procédures clairs pour l'attribution de l'aide financière destinée aux activités culturelles des minorités, et de consulter étroitement et de manière approfondie les groupes concernés, en veillant à ce que les représentants des communautés minoritaires puissent avoir une réelle influence sur les décisions relatives à l'affectation du budget. Le Comité consultatif invite en outre les autorités à veiller à ce que toutes les communautés minoritaires, en particulier celles moins nombreuses, soient encouragées à lancer des initiatives culturelles et à ce qu'elles aient un accès égal aux fonds disponibles.

74. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre en considération, lors de la fusion de municipalités dans des *hromadas* plus grandes, leur capacité à maintenir les bibliothèques et les institutions culturelles des minorités nationales.

Article 6 de la Convention-cadre

Efforts pour lutter contre l'intolérance et le racisme

75. Le Comité consultatif note que la plupart des représentants de minorités nationales considèrent que les rapports entre la population majoritaire et les populations minoritaires et au sein de celles-ci sont globalement respectueux. La tolérance, l'acceptation de la diversité et l'inclusion ont contribué à la force d'une Ukraine indépendante depuis 1991⁵⁸ et, lorsque l'hostilité interethnique et interreligieuse s'est manifestée, cela s'est fait au détriment de toute la société⁵⁹. L'approche des autorités était non intrusive, parfois passive, laissant aux différents groupes ethniques suffisamment d'espace pour coexister paisiblement dans la diversité. Le Comité consultatif constate avec regret que dans le contexte politique d'aujourd'hui, l'espace prévu pour exprimer publiquement la diversité s'est réduit. L'utilisation de propos provocateurs par des responsables politiques⁶⁰, qui traduisent des émotions très vives sur le

⁵⁷ *Deutsche Welle* « Lviv regional authorities in Ukraine evict Russian cultural center », 27 octobre 2016, <http://www.dw.com/en/lviv-regional-authorities-in-ukraine-evict-russian-cultural-center/a-36179097>.

⁵⁸ Voir premier avis du Comité consultatif sur l'Ukraine adopté le 1^{er} mars 2002, paragraphe 36 (<https://rm.coe.int/168008bb6b>), deuxième avis du Comité consultatif sur l'Ukraine adopté le 30 mai 2008, paragraphe 16.

⁵⁹ Voir troisième avis du Comité consultatif sur l'Ukraine adopté le 22 mars 2012, paragraphes 70 et 71.

⁶⁰ Voir par exemple « *How Low Can You Go? Ukrainian MP Calls Russian Ambassador's Murderer a 'Hero'* », disponible à l'adresse <https://sputniknews.com/politics/201612201048781434-ukrainian-lawmaker-disgrace/>.

conflit dans l'est de l'Ukraine, a un effet préjudiciable sur les relations interethniques et sur l'intégration de la société ukrainienne. Parfois, la pression politique à la Verkhovna Rada a encouragé l'adoption de mesures régressives dans le domaine des droits des minorités nationales. L'exemple qui illustre le mieux ces tendances a été la tentative d'abroger la loi sur les langues au plus fort des manifestations de l'Euromaïdan.

76. De ce fait, la société ukrainienne se polarise de plus en plus et les questions liées aux minorités nationales sont souvent considérées à travers le prisme de préoccupations en matière de sécurité. Les conflits dans l'est de l'Ukraine et l'annexion illégale par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol servent de catalyseur pour le renforcement de la nation selon des clivages ethniques et linguistiques, et non plus sur base du concept de citoyens appartenant à l'Ukraine. Il y a un sentiment perceptible de diminution du respect « d'autrui » et le risque d'une perte de la valeur de la diversité au sein de la société.

77. En 2015, la loi « relative à la condamnation des régimes communiste et national-socialiste (Nazi) et l'interdiction de l'utilisation de leurs symboles à des fins de propagande », ainsi que trois autres lois de « décommunisation »⁶¹, ont été adoptées par la Verkhovna Rada en Ukraine. Dans le cadre de cette législation, de nombreuses rues et villes associées à des personnalités communistes ont été rebaptisées. Les modifications introduites ont non seulement conduit à remplacer Dnipropetrovsk par Dnipro et Kirovohrad par Kropyvnytskyi, ce conformément aux objectifs de la législation, mais aussi à remplacer à Kiev, par une décision du conseil municipal, la rue Suvorov par la rue du Général Almazov (un général de l'armée du Peuple ukrainien), la rue Kutuzov par la rue Omelyanovich-Pavlenka (un commandant suprême de l'Armée galicienne ukrainienne) et la rue de Moscou par la rue Stepan Bandera (un leader de l'Organisation des nationalistes ukrainiens (OUN)).⁶² Le Comité consultatif note que l'action qui consiste à renommer des lieux est considérée par beaucoup dans la société ukrainienne (au sein des minorités nationales et aussi au sein de la majorité) comme poursuivant un objectif différent de celui qui sous-tend la loi. Il note aussi que la loi « relative à la condamnation des régimes communiste et national-socialiste (Nazi), et à l'interdiction de l'utilisation de leurs symboles à des fins de propagande » a été examinée par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH qui ont reconnu « le droit de l'Ukraine d'interdire, voire d'incriminer l'utilisation de certains symboles attachés à des régimes totalitaires et la propagande en leur faveur » d'une part et ont d'autre part encouragé les autorités « à retenir une approche de l'histoire nationale fondée sur la « multiperspectivité » pour favoriser une vision commune du passé et promouvoir la cohésion sociale, la paix et la démocratie »⁶³.

⁶¹ La loi « sur l'octroi de l'accès aux archives des organes de répression du régime totalitaire communiste de 1917 à 1991 », la loi « sur le statut légal et la commémoration des combattants ukrainiens pour l'indépendance au vingtième siècle », et la loi « sur l'immortalisation de la victoire sur le nazisme pendant la Seconde guerre mondiale, 1939–1945 » sont entrées en vigueur le 21 mai 2015.

⁶² *Radio Free Europe/Radio Liberty report* « Kyiv Renames 'Moscow Avenue' After Contentious Nationalist Hero », 7 juillet 2016, disponible à l'adresse <http://www.rferl.org/a/ukraine-kyiv-avenue-renamed-moscow-to-bandera/27844918.html>. En tout, Stepan Bandera a été honoré avec 34 rues en Ukraine, y compris Lviv, Lutsk, Rivne, Ivano-Frankivsk, Drohobych, Stryi, Volodymyr-Volynskyi, Kolomyia, and Ternopil.

⁶³ Voir « Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la loi ukrainienne relative à la condamnation des régimes communiste et national-socialiste (Nazi), et à l'interdiction de l'utilisation de leurs symboles à des fins de propagande », adopté par la Commission de Venise à sa 105^e session plénière à Venise (18-19 décembre 2015) p. 4, doc. réf. : CDL-AD(2015) 041, disponible à l'adresse

78. L'examen et la nouvelle dénomination de villes, de villages et de rues à la suite de l'adoption de la loi sur l'interdiction d'un symbolisme communiste ont contribué à la marginalisation de l'héritage russe en Ukraine. En outre, en particulier le choix du nom de Stepan Bandera s'est heurté à une résistance en Ukraine en en dehors de l'Ukraine, y compris la condamnation par le Parlement européen⁶⁴, le Centre Wiesenthal⁶⁵, le Forum juif d'Ukraine, le Comité antifasciste d'Ukraine et le Centre pour les droits des minorités. Le Comité consultatif rappelle aux autorités ukrainiennes l'importance de rendre compte de la diversité présente dans le pays lorsqu'il s'agit de choisir des noms de rues, des noms de villes et d'autres indications topographiques. Il convient d'éviter de choisir des personnages historiques politiquement controversés dont le rôle dans l'histoire soulève des problèmes avec certaines minorités. Dans ce contexte, le Comité consultatif tient à rappeler les « Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans les sociétés marquées par la diversité » du HCNM qui contiennent la recommandation suivante : « Les États devraient favoriser l'intégration en respectant les revendications et les sensibilités des groupes minoritaires et majoritaires en ce qui concerne l'affichage et l'utilisation de symboles dans les espaces publics communs. Tout en respectant la liberté d'expression, les États devraient éviter l'utilisation de symboles qui divisent et dissuader les acteurs non étatiques de les afficher. Lorsque cela est possible, des possibilités de promouvoir des symboles inclusifs devraient être recherchées ».⁶⁶

Recommandations

79. Le Comité consultatif demande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour promouvoir le respect et la compréhension interculturelle parmi les différents groupes de la société dans son ensemble, y compris par des mesures globales qui ciblent plus particulièrement la population majoritaire.

80. Les autorités doivent, d'urgence, prendre des mesures pour lutter contre les stéréotypes et les préjugés dans le discours politique et pour promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel dans l'ensemble de la société. Il est essentiel que des mesures ciblées, telles que des campagnes de sensibilisation, soient mises en œuvre sans délai pour enrayer la montée de la xénophobie dans la société, qui ont une incidence négative directe sur l'accès des personnes appartenant aux minorités à leurs droits.

81. Le Comité consultatif invite les autorités à envisager de renommer les rues, villes et autres toponymes en favorisant un dialogue permanent, notamment la consultation avec les représentants des minorités nationales concernées, dans un esprit de tolérance et de dialogue interculturel, et en tenant compte des sensibilités locales.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)041-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)041-f).

⁶⁴ « Résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur la situation en Ukraine », disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0035+0+DOC+XML+V0//FR>.

⁶⁵ « *Wiesenthal Center Blasts Ukrainian Honor For Nazi Collaborator* », disponible à l'adresse <http://www.wiesenthal.com/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=lsKWlBpJLnF&b=4441467&ct=7922775>; Haaretz « *Ukraine's Honoring of War Criminals Leaves Its Jews Uneasy - and Divided* », disponible à l'adresse <http://www.haaretz.com/jewish/news/1.737239>.

⁶⁶ Voir « Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans les sociétés marquées par la diversité », p. 64, novembre 2012, paragraphe 50, disponibles en anglais à l'adresse <http://www.osce.org/hcnm/96883?download=true>.

Hostilité interethnique et interreligieuse

82. En ce qui concerne la législation pénale, en plus de l'article 161 du Code pénal qui érige en infraction pénale la « violation de l'égalité des citoyens au motif de leur race, nationalité ou préférence religieuse », le caractère « raciste, national ou d'intolérance religieuse » lors de la commission de certaines infractions, comme le meurtre, la violence physique ou la menace de mort⁶⁷ constitue une circonstance aggravante⁶⁸.

83. Le Comité consultatif note que le parquet, le ministère des Affaires intérieures, le département d'État sur l'exécution des peines et le Service national des statistiques collectent tous les ans des données sur le nombre d'infractions motivées par la haine qui ont été commises et ont fait l'objet de poursuites⁶⁹. Ces informations concernent essentiellement les infractions commises au titre de l'article 161 du Code pénal sur le territoire contrôlé par les autorités légitimes. Cependant, les chiffres enregistrés par des organisations de la société civile font état d'un nombre élevé d'infractions motivées par la haine, ce qui témoigne du niveau de sous-signalement des infractions par les victimes.

84. Le Comité consultatif prend note des efforts déployés par les autorités pour lutter contre les infractions motivées par la haine. En particulier, il se félicite des informations sur la désignation d'enquêteurs de police spécialisés au niveau régional pour superviser les enquêtes sur les infractions motivées par la haine, qui sont tenus de rendre compte des résultats de leurs enquêtes au service d'enquête principal. Des sessions de formation spécialisée sur la lutte contre la discrimination à l'intention des policiers, des procureurs et des juges, ont été organisées par le Bureau du Médiateur (voir commentaire associé au paragraphe 52).

85. Ces efforts se sont déjà traduits par l'augmentation du nombre d'infractions motivées par la haine enregistrées : de trois en 2012, elles sont passées à 33 en 2014 et à 157 en 2015. Ces initiatives, lancées par la police nationale, sont louables. De plus, le Comité consultatif note que le nombre de poursuites a aussi augmenté au cours de ces dernières années (deux en 2012, 33 en 2014, 79 en 2015). Cependant, le nombre de condamnations pour infractions à caractère raciste reste faible (deux en 2014, trois en 2015), attestant des difficultés à invoquer l'article 161 du Code pénal dans la pratique.

86. Des représentants d'organisations juives, des représentants de la société civile et le Médiateur s'accordent à reconnaître que les incidents antisémites en Ukraine sont rares et que leur nombre n'a pas augmenté. Selon les chiffres fournis par le Forum juif d'Ukraine, le Comité antifasciste d'Ukraine et le Centre pour les droits des minorités, deux agressions physiques

⁶⁷ Code pénal, article 115 (meurtre), article 121 (coups et blessures graves volontaires), article 122 (coups et blessures moyennement graves volontaires), article 126 (violences et torture), article 127 (torture), article 129 (menace de mort) disponible en anglais à l'adresse <http://www.refworld.org/docid/4c4573142.html>.

⁶⁸ Article 67(1)(3) du Code pénal.

⁶⁹ Selon les derniers chiffres officiels, le nombre d'infractions motivées par la haine enregistrées par la police s'élevait à 179 en 2015, dont 5 homicides (2 motivés par des préjugés envers les Roms, 1 motivé par le racisme et la xénophobie, 1 par l'antisémitisme et 1 par « des préjugés envers les Chrétiens et des membres d'autres religions »). Les types les plus fréquents d'infractions motivées par des préjugés étaient en 2015 : incitation à la violence – 45, dommages matériels – 32, agressions physiques – 30, attaques visant des lieux de culte – 16, incendies volontaires – 13. Dans l'ensemble, la police a enregistré 157 infractions motivées par la haine commises en 2015. Voir « signalement des infractions motivées par la haine » concernant Ukraine, OSCE/BIDDH, disponible en anglais à l'adresse <http://hatecrime.osce.org/ukraine>.

motivées par l'antisémitisme et la haine et 11 cas de vandalisme antisémite (dégradation de bâtiments, profanation de cimetières, graffiti) ont été signalés au cours de la période comprise entre janvier et novembre 2016⁷⁰. Lors de rassemblements, de marches et d'autres manifestations organisés par l'extrême droite et certains grands mouvements politiques de droite, des slogans, des chants et des banderoles ouvertement antisémites ont été clairement scandés et affichés, ce qui n'a suscité aucune réaction de la part des autorités.

87. En ce qui concerne l'hostilité à l'égard des Roms, le Comité consultatif note que de nombreuses personnes appartenant à cette minorité font souvent l'expérience de harcèlement et de différentes formes de violence. Des cas d'agressions commises par la foule souhaitant infliger une punition collective pour des infractions qu'un individu aurait perpétrées ont été signalés. À titre d'exemple, le 27 février 2014, un homme rom a été agressé à Pereyaslav-Khmelnitsky, dans la région de Kiev. Le jour suivant, lors d'un autre incident, plusieurs hommes s'en sont pris à des maisons de Roms à Korsten. Le 29 avril 2014, à Slaviansk, un homme rom a été touché par balles et gravement blessé alors qu'il tentait de protéger sa maison contre une attaque d'émeutiers⁷¹.

88. Lors du dernier incident violent de la sorte, le 29 août 2016, plusieurs familles roms ont été contraintes de quitter le village de Loshchynivka, près d'Odessa, chassées par une foule en colère qui, après avoir incendié la maison d'une famille rom, ont menacé d'autres habitants roms de représailles. Cet incident s'est produit après le meurtre d'une fillette de neuf ans dans le village et après l'appréhension du suspect par la police⁷². Cet incident est choquant en soi mais le Comité consultatif est également préoccupé par la collusion alléguée des autorités locales de Loshchynivka qui, selon les interlocuteurs du Comité consultatif, au plus fort des tensions, auraient apparemment donné à la foule leur accord pour que tous les résidents roms soient expulsés du quartier. Le Comité consultatif considère que les autorités centrales devraient mener une enquête approfondie sur cet incident.

Recommandations

89. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de prévenir, détecter et d'enquêter les actes motivés par des considérations racistes et ethniques, y compris les actes antisémites et antiroms, de poursuivre leurs auteurs et d'infliger des sanctions effectives. Plus particulièrement, le Comité consultatif invite les autorités à enquêter effectivement sur les cas de lynchage et les infractions graves commises à Loshchynivka et à traduire en justice les personnes responsables sans plus tarder, conformément aux dispositions juridiques applicables.

⁷⁰ Voir rapport « *Manifestations of Anti-Semitism in Ukraine and attempts of glorification of Nazi criminals and their collaborators* » pour la période comprise entre janvier et novembre 2016 rédigé par le Forum juif d'Ukraine, le Comité antifasciste d'Ukraine et le Centre pour les droits des minorités.

⁷¹ Centre européen pour les droits des Roms, « Déclaration conjointe sur la violence à l'égard des Roms en Ukraine », 30 avril 2014, disponible en anglais à l'adresse <http://www.errc.org/article/joint-statement-on-violence-against-roma-in-ukraine/4278>.

⁷² « *Roma Flee Ukrainian Village After Mob Attack Over Killing Of 9-Year-Old Girl* », 29 août 2016, disponible à l'adresse <http://www.rferl.org/a/ukraine-romany-roma-killing-loshchynivka/27952958.html>.

90. Les autorités doivent intensifier les mesures visant à sensibiliser les policiers et les magistrats aux questions de tolérance et de lutte contre la discrimination et renforcer les programmes de formation dans ce domaine.

91. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités de 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

92. Le Comité consultatif note avec une vive inquiétude que des allégations d'abus et de harcèlement policiers contre certains groupes, y compris les Roms et les migrants suspectés d'être en situation irrégulière, ont continué d'être signalées. Les descentes de police dans les quartiers roms, que le Comité consultatif a commentées dans son précédent avis, se sont poursuivies pendant l'actuel cycle de suivi. Notamment, le 29 octobre 2015, des policiers ont effectué une descente dans un quartier de Zolotonosha, dans la région de Tcherkassy⁷³ et ont frappé, humilié et arrêté des Roms de manière indiscriminée, lesquels ont été libérés seulement après l'intervention du Commissaire parlementaire aux droits de l'homme. Le 18 avril 2014, sept domiciles de Roms à la périphérie de Sloviansk dans la région de Donetsk⁷⁴ ont été perquisitionnés et pillés par des hommes armés en uniforme. Les forces de l'ordre mettraient beaucoup de temps à intervenir dans des cas de violence domestique au sein de familles roms, mettant ainsi la vie des femmes roms encore plus en danger⁷⁵. Les Roms continuent aussi de subir un profilage racial ou ethnique par la police lors des contrôles d'identité, ainsi que des arrestations arbitraires, des prises d'empreintes systématiques et des photographies. Le Comité consultatif est profondément préoccupé par ces pratiques, qui constituent une discrimination fondée sur le genre, et qui ne sont pas compatibles avec l'article 6 de la Convention-cadre, et il appelle à une réaction urgente des autorités.

93. D'autres représentants de minorités nationales ont également mentionné des raids ciblés menés par la police, qui serait parfois accompagnée de paramilitaires, comme *Azov Civic Corps*, et qui pénétreraient dans des lieux sous prétexte de rechercher des migrants en situation irrégulière, sans en trouver aucun. Ces incursions se sont produites le 25 janvier 2016 à la mosquée de Bila Tserkva dans la région de Kiev⁷⁶. Le Comité consultatif s'inquiète de

⁷³ « *Unlawful actions of police officers in town Zolotonosha against Roma residents should undergo proper legal assessment* », disponible en anglais à l'adresse <http://www.chirikli.com.ua/index.php/en/news/item/145-unlawful-actions-of-police-officers-in-town-zolotonosha-against-roma-residents-should-undergo-proper-legal-assessment>.

⁷⁴ OSCE/BIDDH, « Rapport d'évaluation sur la situation des Roms en Ukraine et l'incidence de la crise actuelle », août 2014, p. 28, disponible en anglais à l'adresse <https://www.osce.org/odihr/124494?download=true>.

⁷⁵ « Observations écrites du Centre européen pour les droits des Roms et de l'organisation caritative internationale Roma Women Fund « Chirikli » concernant la République d'Ukraine », soumises pour examen au Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes lors de sa 45^e session (18 janvier - 5 février 2010), p. 5, disponibles en anglais à l'adresse <http://www.errc.org/cms/upload/media/04/3D/m0000043D.pdf>.

⁷⁶ « *Ukraine's police must not collaborate with Azov xenophobes* », 3 février 2016, disponible en anglais à l'adresse <http://khpg.org/en/index.php?id=1454456536>.

l'utilisation continue de ces unités, qui n'est pas conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 6, ni aux garanties d'autres instruments internationaux en matière de droits de l'homme.

Recommandation

94. Le Comité consultatif exhorte de nouveau les autorités à prendre des mesures résolues 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.

Article 8 de la Convention-cadre

Manifestation de croyances religieuses

95. Le Comité consultatif note que, pour la majeure partie, les relations interconfessionnelles dans l'Ukraine multiconfessionnelle sont caractérisées par une rivalité depuis l'indépendance de l'Ukraine, se transformant parfois en un conflit ouvert, entre les trois églises orthodoxes séparées. En réalité, les croyants orthodoxes en Ukraine sont partagés entre l'Église orthodoxe ukrainienne du Patriarcat de Kiev, l'Église orthodoxe ukrainienne du Patriarcat de Moscou et l'Église orthodoxe autocéphale ukrainienne. Seule l'Église orthodoxe ukrainienne du Patriarcat de Moscou jouit actuellement d'une reconnaissance mondiale parmi les églises orthodoxes. Il ressort d'études que l'Église orthodoxe ukrainienne du Patriarcat de Kiev compte le plus grand nombre de fidèles parmi les croyants orthodoxes⁷⁷. Cependant, de nombreux interlocuteurs du Comité consultatif s'accordent à reconnaître que le conflit dans l'est de l'Ukraine a eu une incidence dans la sphère religieuse, un certain nombre de croyants orthodoxes ayant choisi de suivre le Patriarcat de Kiev⁷⁸.

96. Le Comité consultatif note que, avant l'éclatement du conflit dans l'est de l'Ukraine, les autorités avaient pris leurs distances pour ne pas interférer dans les questions confessionnelles. Malheureusement, cette approche a été abandonnée. En 2016, deux projets de lois ont été soumis et discutés à la Verkhovna Rada. Le 6 octobre 2016, le Parlement a examiné un projet de loi⁷⁹ « sur les amendements à la loi sur la liberté de conscience » qui vise à faciliter le changement de structure canonique pour les paroissiens. Cette proposition d'amendement vise à faciliter le transfert des paroisses qui appartenaient jusqu'à alors à

⁷⁷ Selon les résultats de l'étude sociologique réalisée par le Centre Razumkov en 2006 : 14,9 % des croyants s'identifiaient à l'Église orthodoxe ukrainienne – Patriarcat de Kiev, 10,9 % étaient des adeptes de l'Église orthodoxe ukrainienne -Patriarcat de Moscou, 5,3 % appartenaient à l'Église catholique grecque ukrainienne (parfois désignée sous le nom d'Église uniaste ou d'Église catholique de rite oriental), 1 % appartenait à l'Église orthodoxe autocéphale ukrainienne, 0,9 % se déclaraient Protestants (pentecôtistes, baptistes, luthériens, mennonites, adventistes), 0,6 % appartenait à l'Église catholique romaine, 0,1 % pratiquait le judaïsme, 3,2 % relevaient de la catégorie « autres dénominations ». 62,5 % des répondants ont déclaré qu'ils étaient athées ou n'ont pas clairement indiqué leur allégeance à une église.

⁷⁸ « La crise ukrainienne exacerbe les tensions entre les Chrétiens orthodoxes », 4 mars 2015, disponible à l'adresse

<http://www.usnews.com/opinion/blogs/world-report/2015/03/04/ukraine-crisis-threatens-to-further-fracture-orthodox-faithful>.

⁷⁹ Projet de loi sur les amendements à la loi ukrainienne sur la « liberté de conscience et les organisations religieuses » déposé le 26 février 2016, disponible à l'adresse

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)062-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)062-e).

l'Église orthodoxe ukrainienne du Patriarcat de Moscou vers le Patriarcat de Kiev. En outre, le 5 octobre 2016, la commission sur la culture et la spiritualité de la Verkhovna Rada a recommandé que le projet de loi « sur le statut spécial des organisations religieuses dont les centres administratifs se situent dans un État reconnu par la Verkhovna Rada d'Ukraine comme un État agresseur »⁸⁰ soit examiné par le Parlement. Le projet, qui a été critiqué par la commission sur la prévention et la lutte contre la corruption de la Verkhovna Rada, accorderait, en cas d'adoption, un statut spécial aux organisations religieuses dont les centres administratifs sont situés dans un pays considéré comme un État agresseur. Le projet prévoit aussi une procédure spéciale pour enregistrer les statuts d'organisations religieuses ainsi que la signature de contrats (accords) entre le gouvernement et les leaders de ces organisations religieuses.

97. En outre, les autorités, y compris le président de la Verkhovna Rada, ont abandonné leur position de non-intervention et ont entamé des discussions avec le Patriarcat œcuménique de Constantinople sur les perspectives de l'Église orthodoxe nationale unique en Ukraine et la reconnaissance de son gouvernement autonome (le Tomos d'autocéphalie). Le Comité consultatif note que cette évolution fait suite à certaines déclarations faites par des hauts représentants du Patriarcat de Moscou sur l'Église orthodoxe en Russie et en Ukraine comme étant un sujet dans le droit international.

98. Le Comité consultatif reconnaît que des questions complexes de droit canon orthodoxe interviennent dans ce domaine et que le principe constitutionnel de séparation entre l'État et la religion rend l'intervention de l'État dans ces questions particulièrement sensibles. Cependant, il note que dans la pratique toute action ou absence d'action des autorités de l'État dans ce domaine peut éventuellement donner lieu à des problèmes de compatibilité avec les normes internationales sur la liberté de religion. Le Comité consultatif observe que des solutions pourraient être trouvées et que celles-ci pourraient répondre de manière incontestable aux demandes des minorités nationales concernées en ce qui concerne des conditions appropriées pour pratiquer leur religion.

Recommandation

99. Le Comité consultatif invite les autorités à réexaminer les dispositions législatives et la pratique administrative pour garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales ne subissent pas de discriminations dans l'exercice de leur droit de pratiquer leur religion, en public ou en privé, individuellement ou collectivement.

Restitution des biens religieux et des lieux de culte

100. Depuis 2012, l'Ukraine a fait des progrès en ce qui concerne la restitution des biens religieux confisqués sous le régime communiste. Le processus de restitution avance lentement, essentiellement en raison du cadre juridique inadapté qui régit la restitution des biens religieux saisis par le régime communiste soviétique. Le traitement des recours civils par les tribunaux a été ralenti par des problèmes juridictionnels, une ingérence de l'administration, des recours de groupes religieux concurrents, une privatisation antérieure et la désignation de certains édifices comme sites patrimoniaux protégés.

⁸⁰ Projet de loi n° 4511 « sur le statut spécial des organisations religieuses dont les centres administratifs se situent dans un État qui est reconnu par la Verkhovna Rada d'Ukraine comme un État agresseur ».

101. Le Comité consultatif note que des progrès ont néanmoins été réalisés concernant la restitution de biens religieux à des communautés minoritaires. À titre d'exemple, l'église catholique romaine Saint Joseph à Dnipro, confisquée par les autorités soviétiques en 1949, a été restituée en 2009 et elle est redevenue un lieu de culte en 2012 après d'importantes rénovations. Il convient cependant de noter que de nombreuses organisations religieuses sont confrontées à des obstacles qui semblent insurmontables, ce qui dissuade d'autres organisations d'engager des procédures longues et coûteuses. Ces difficultés de restitution concernent actuellement des biens religieux juifs confisqués à Ternopil et à Kiev, des bâtiments religieux historiques musulmans à Mykolayiv et des biens catholiques romains dans les régions occidentales du pays. L'église Sainte Marie-Madeleine à Lviv, confisquée en 1962 et jusqu'alors utilisée par des catholiques romains locaux, parmi lesquels de nombreux membres de la minorité nationale polonaise, fait partie de ces nombreux édifices⁸¹.

Recommandation

102. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités d'accroître leurs efforts pour restituer les biens et les bâtiments religieux aux communautés concernées. Des solutions devraient être trouvées grâce à un dialogue permanent afin de faciliter 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 9 de la Convention-cadre

Législation sur la télévision et la radiodiffusion dans les langues minoritaires

103. D'importantes modifications législatives ont été adoptées ces dernières années pour modifier le cadre réglementaire qui régit les médias de radiodiffusion. L'une des premières modifications législatives introduites après les manifestations de l'Euromaïdan, a consisté pour la Verkhovna Rada à adopter le 17 avril 2014 une loi « sur la télévision et la radio publique en Ukraine »⁸². Le Comité consultatif note que l'un des objectifs de la société de radiotélévision publique de l'Ukraine, instituée par la loi, est de couvrir « les besoins informationnels, culturels et éducatifs du peuple ukrainien dans toute la mesure du possible, en particulier par la production et la distribution d'un contenu économique, historique et documentaire, d'arts et de culture, d'éducation, de divertissement et de sport, ainsi que des programmes destinés aux enfants et aux jeunes, aux personnes handicapées physiques, aux minorités ethniques, et à d'autres groupes sociaux »⁸³. En outre, une loi « sur la propriété des médias »⁸⁴ a été adoptée à l'automne 2015 dans le but de garantir la transparence de la propriété des médias et de limiter leur concentration. La loi oblige chaque société de radiodiffusion à publier des informations sur ses propriétaires et certaines d'entre elles l'ont déjà fait⁸⁵.

⁸¹ *US State Department « Ukraine 2015 International Religious Freedom Report »*, disponible en anglais à l'adresse <https://www.state.gov/documents/organization/256465.pdf>.

⁸² Loi n° 1227 "On Public Television and Radio Broadcasting in Ukraine", disponible à l'adresse <http://cedem.org.ua/en/library/law-of-ukraine-on-public-television-and-radio-broadcasting-of-ukraine/>.

⁸³ *ibid.*, Article 4

⁸⁴ Loi n° 674-VIII « portant modification des actes législatifs de l'Ukraine concernant la transparence de la propriété des principaux médias et la mise en œuvre de la politique de l'État dans le domaine de la télévision et de la radiodiffusion », disponible à l'adresse <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/674-19>.

⁸⁵ À titre d'exemple : chaîne « 1+1 », disponible à l'adresse <http://1plus1.ua/files/structure.pdf>.

104. Le Comité consultatif croit comprendre que les autorités élaborent actuellement une législation sur les médias communautaires locaux. Lors de l'élaboration d'une telle législation, la Verkhovna Rada devrait garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer ou d'accéder à des médias de radiodiffusion communautaires indépendants. Le Comité consultatif rappelle dans ce contexte que les médias privés et communautaires jouent un rôle important dans la réalisation des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales, et qu'ils apportent une contribution positive à l'intégration et à la valorisation générale de la diversité culturelle dans la société⁸⁶.

105. Le Comité consultatif constate dans l'ensemble un environnement médiatique vivant et divers en Ukraine. En plus des chaînes publiques de l'organisme de radiotélévision public de l'Ukraine (NPTRU), il existe de nombreuses chaînes de télévision et stations de radio privées. Deux chaînes de télévision, *Ukraina* et *Inter*, retransmettent des programmes en russe à l'échelle nationale, et font une audience de 8,68 % et 6,8 % respectivement. Plusieurs autres chaînes diffusent des nouvelles en russe une fois par jour, tandis que le reste des programmes est diffusé en ukrainien⁸⁷. Par ailleurs, compte tenu du bilinguisme de facto de la majorité des Ukrainiens, des interlocuteurs interviewés à la télévision peuvent s'exprimer en russe dans des émissions qui en principe se déroulent en ukrainien. En outre, le Comité consultatif note dans ce contexte que le régulateur de la radiodiffusion, le Conseil national de la radio et de la télévision (NTSC), a interdit la retransmission d'au moins 35 chaînes russes au motif de la violation de la sécurité nationale et des règlements sur la publicité⁸⁸.

106. Le Comité consultatif note que des programmes hebdomadaires en roumain et en hongrois continuent d'être diffusés par l'antenne d'Oujgorod de la télévision publique. En outre, une proportion importante de personnes appartenant aux minorités nationales roumaine et hongroise, résidant dans les régions transfrontalières, a accès aux programmes de pays voisins diffusés dans leur langue. La radio publique ukrainienne retransmet à l'échelle nationale en ukrainien uniquement. Elle partage les ondes avec plus de 30 sociétés régionales de radios commerciales et plus de 100 stations de radio locales, qui diffusent pour la plupart un contenu en ukrainien, en russe ou un contenu bilingue⁸⁹. Dans l'ensemble, le Comité consultatif note que, selon des représentants des minorités nationales, les radiodiffuseurs d'émissions dans les langues des minorités nationales n'ont pas rencontré de difficultés pour obtenir des licences de radiodiffusion.

⁸⁶ Voir le 3e commentaire thématique du Comité consultatif sur les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales en vertu de la Convention-cadre (mai 2012), paragraphe 45.

⁸⁷ Reporters sans frontières « La réalité après l'Euromaïdan : la situation des journalistes et des médias en Ukraine », p. 7, juin 2016, disponible à l'adresse https://rsf.org/sites/default/files/journalists_and_media_in_ukraine_-_rsf_2016.pdf.

⁸⁸ Voir la loi « sur la télévision et la radio », article 6, disponible à l'adresse <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>; Radio Free Europe/Radio Liberty « Ukraine Bans Broadcasts Of Independent Russian TV Station Dozhd », 12 janvier 2017, disponible à l'adresse <http://www.rferl.org/a/ukraine-bans-russia-tv-rain-dozhd/28228049.html>.

⁸⁹ Les stations de radio locales continuent de diffuser à des fréquences variables des programmes dans les langues des minorités moins nombreuses dans certains endroits. À titre d'exemple, à Oujgorod des émissions sont diffusées en hongrois, en roumain, en allemand, en ruthène et en romani, à Odessa – en moldave, bulgare et gagaouze, à Zhitomir – en tchèque et en polonais, à Lviv – en polonais.

107. Le Comité consultatif note avec préoccupation que, contrairement à sa recommandation contenue dans le troisième avis⁹⁰ de « revoir l'imposition de quotas linguistiques stricts dans les médias de radiodiffusion et promouvoir la diffusion de programmes en langues minoritaires », les autorités ont récemment adopté une législation⁹¹ obligeant toutes les stations de radio, privées et publiques, à diffuser au moins 60 % de contenu radio quotidien (comme les nouvelles et les divertissements) en ukrainien (lors de la première et deuxième année suivant l'adoption de la loi – 50 % et 55 % respectivement)⁹². En outre, la loi impose des quotas de chansons diffusées en ukrainien à la radio pendant les heures de grande écoute (de 7 heures à 14 heures et de 15 heures à 22 heures). Au cours de la première année, la part de chansons ukrainiennes doit représenter au moins 25 % du volume total de chansons, au cours de la deuxième année – 30 %, et au cours de la troisième année – 35 %. Un quota abaissé à 25 % est prévu pour les stations de radio qui, pendant la journée, diffusent au moins 60 % (50 % et 55 % au cours de la première et deuxième années d'application de la loi) de leur chansons dans les langues officielles de l'UE. L'exclusion du russe et d'autres langues des minorités nationales qui ne sont pas des langues de l'UE de la liste des langues incluses dans les quotas de chansons est contraire au principe de l'égalité de traitement et témoigne de la volonté d'exclure ces langues du domaine public.

108. La loi, qui a établi les quotas susmentionnés pour les chansons, est entrée en vigueur le 8 novembre 2016. Elle prévoit des mesures incitatives sous la forme d'un avantage dans les compétitions pour l'attribution de licences, pour les radios qui dépassent leurs quotas de diffusion de cinq pour cent ou plus par rapport au quota défini par la loi et impose des amendes équivalentes à 5 % du montant total de la redevance de licence si elles ne respectent pas les quotas. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait qu'en optant pour une approche punitive, les autorités envoient un message négatif aux locuteurs des langues qui ne sont pas concernées par les quotas. Cela témoigne d'un manque d'acceptation de la présence de certaines langues sur les ondes et, par extension, en général dans la vie publique en Ukraine. De tels signaux réduisent l'espace dont disposent les personnes appartenant aux minorités nationales pour déclarer publiquement leur identité.

109. Le Comité consultatif considère que l'imposition des quotas aux radiodiffuseurs plus petits pourrait se traduire par une charge excessivement lourde, compte tenu de leurs ressources limitées, des fonds insuffisants et de la faible audience. Par conséquent, ils pourraient être contraints de mettre fin à leurs activités. D'une manière générale, le Comité consultatif considère que, même si la promotion de la langue d'État dans les médias publics est un objectif légitime (à condition que des dispositions appropriées soient prises pour diffuser des émissions dans les langues des minorités nationales), les conditions prévues dans la

⁹⁰ Voir le troisième avis du Comité consultatif sur l'Ukraine adopté le 22 mars 2012, p. 44.

⁹¹ Loi « sur les modifications de la loi de l'Ukraine « sur la télévision et la radio » concernant la part de chansons en ukrainien dans les programmes radio musicaux » adoptée le 16 juin 2016, <http://cedem.org.ua/en/news/the-revised-draft-law-on-ukrainian-quotas-on-the-radio/> ; texte (en ukrainien) disponible à l'adresse http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57737.

⁹² Portail web de la Verkhovna Rada « *Law increasing use of Ukrainian and official EU languages on Ukrainian television and radio takes effect* », 8 novembre 2016, disponible à l'adresse <http://rada.gov.ua/en/news/News/136976.html>.

Ukrainska Pravda « *Poroshenko: Every Fourth Song on the Radio will be now in Ukrainian* », 8 novembre 2016, disponible à l'adresse <http://www.pravda.com.ua/news/2016/11/8/7126097/>.

nouvelle législation violent la Convention-cadre en allant au-delà des critères fixés pour l'octroi d'une licence et en s'ingérant indûment dans les activités des radiodiffuseurs privés. Il conviendrait de poursuivre les efforts pour promouvoir la langue d'État 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.

Recommandations

110. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités de revoir leur position rigide vis-à-vis des obligations de quotas dans le domaine de la radiodiffusion et de mettre au point, en étroite concertation avec les représentants des minorités et les professionnels des médias, des moyens plus appropriés pour que les locuteurs de l'ukrainien et les autres groupes de la société puissent bénéficier d'un espace médiatique diversifié mais partagé.

111. Le Comité consultatif demande aux 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.

112. Les autorités sont invitées à faire en sorte que la future législation sur les médias communautaires facilite l'accès aux médias et la présence dans les médias, surtout des minorités moins nombreuses et de leurs langues.

Presse écrite

113. Le 24 novembre 2015, la Verkhovna Rada a adopté la législation interdisant aux pouvoirs publics ukrainiens, y compris les autorités régionales et municipales, d'être les fondateurs ou co-fondateurs de la presse écrite⁹³, de sorte à limiter l'influence politique sur la presse écrite dans le pays. Le Comité consultatif note que le secteur de la presse écrite en Ukraine est sur le déclin depuis plusieurs années. Entre 6 000 et 8 000 titres continuent d'être publiés dans le pays, avec un tirage qui oscille entre 150 000 et à peine 600. En raison de la crise économique actuelle et de l'expansion rapide des médias électroniques, la proportion d'Ukrainiens qui lisent des journaux se limite à 12,5 % de la population, selon une enquête réalisée en 2016 par le Gorshenin Institute. Les journaux et périodiques en russe, qui continuent d'être publiés en Ukraine, ont suivi la tendance à la baisse qui touche tout le secteur⁹⁴.

114. Le ministère de la Culture continue de soutenir cinq journaux en langues minoritaires (bulgare, yiddish, roumain, arménien et polonais)⁹⁵. Le Comité consultatif note cependant avec regret que la transparence de la procédure de sélection des journaux en langues minoritaires

⁹³ *Interfax Ukraine* « Ukrainian state authorities cannot be founders, cofounders of printed media from now on » disponible à l'adresse <http://en.interfax.com.ua/news/general/306311.html>.

⁹⁴ Le tirage du principal tabloïd en russe *Fakty i kommentarii* est passé de plus d'1 million d'exemplaires à 150 000 exemplaires. Un autre tabloïd en langue russe *Segodnia* a vu ses ventes chuter et passer de 700 000 à moins de 100 000 exemplaires. Voir Reporters sans Frontières « La réalité après l'Euromaïdan : la situation des journalistes et des médias en Ukraine », juin 2016, p. 22, disponible en anglais à l'adresse https://rsf.org/sites/default/files/journalists_and_media_in_ukraine_-_rsf_2016.pdf.

⁹⁵ Quatrième rapport étatique, p. 33.

qui reçoivent des fonds publics ne s'est pas améliorée au cours de ces dernières années. À titre d'exemple, il est singulier qu'aucun journal en hongrois ne bénéficie de fonds publics, alors que plus de 156 000 personnes ont déclaré le hongrois comme langue première lors du recensement de 2001, ce qui en fait la cinquième langue la plus parlée en Ukraine. L'interdiction de cofonder et de financer la presse écrite qui pèse sur les autorités régionales et municipales a causé un préjudice important aux minorités moins nombreuses, dont les publications ne sont pas viables sur le plan commercial et qui luttent pour survivre sans financement public.

Recommandation

115. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités de reconnaître l'importance fondamentale de la presse dans les langues des minorités nationales 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 aux niveaux national, régional et local.

Article 10 de la Convention-cadre

Politique linguistique

116. Le Comité consultatif note que les questions liées à l'utilisation des langues continuent de polariser la société et de donner lieu à des débats publics très animés. Le 3 juillet 2012, à la suite de consultations politiques approfondies, et avec l'aide de la Commission de Venise quant à son élaboration⁹⁶, la loi « sur les principes applicables en matière de politique linguistique de l'État » a été adoptée par la Verkhovna Rada. Cette loi, tout en confirmant le statut de l'ukrainien comme seule langue d'État, reconnaît le russe, et d'autres langues minoritaires nationales, comme des langues qu'il convient de protéger en tant que telles, conformément aux obligations internationales de l'Ukraine, notamment celles mentionnées dans la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires⁹⁷. La loi a posé les conditions favorables à une meilleure protection, non seulement du russe, mais aussi d'autres langues minoritaires nationales parlées en Ukraine dans les régions où le nombre de locuteurs d'une langue minoritaire dépasse les 10 %, selon les données du recensement.

117. Le Comité consultatif rappelle son point de vue sur la loi exprimé dans le « Rapport ad hoc sur la situation des minorités nationales en Ukraine adopté le 1^{er} avril 2014 »⁹⁸. En particulier, il réitère sa critique en ce qui concerne l'effet polarisant de la loi sur la société ukrainienne et son invitation à mener des consultations bien plus approfondies avec les représentants de toutes les minorités nationales. Il note également que, à la suite du vote à la Verkhovna Rada pour abroger la loi, au plus fort des manifestations de l'Euromaïdan, le 23 février 2014, et de la décision du président faisant fonction le 27 février 2014 de s'opposer à

⁹⁶ Voir « Avis sur le projet de loi sur les principes applicables en matière de politique linguistique de l'État de l'Ukraine » adopté par la Commission de Venise le 16-17 décembre 2011, doc. réf.: CDL-AD(2011)047, disponible en anglais à l'adresse

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)047-e).

⁹⁷ Lors de la ratification en 2005 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, l'Ukraine a déclaré que ses dispositions s'appliqueront au bélarusse, au bulgare, au tatare de Crimée, au gagaouze, à l'allemand, au grec, au hongrois, au juif, au moldove, au polonais, au roumain, au russe et au slovaque.

⁹⁸ Voir « Rapport ad hoc sur la situation des minorités nationales en Ukraine » adopté le 1^{er} avril 2014.

son abrogation, l'affaire a été renvoyée à la Cour constitutionnelle par 57 députés de la Verkhovna Rada le 10 juillet 2014. La Cour constitutionnelle d'Ukraine n'a pas encore rendu sa décision sur la constitutionnalité de la loi. L'incertitude prolongée quant à l'issue de cet examen contribue à créer des tensions palpables et à une instrumentalisation politique de la question du statut des langues minoritaires en particulier, et de la politique envers les minorités nationales en général. Les interlocuteurs du Comité consultatif appartenant aux minorités nationales ont fait part de leurs vives préoccupations concernant l'accès aux droits linguistiques, si la loi devait être abrogée. Dans ce contexte, le Comité consultatif tient à rappeler que la résolution 2145 (2017) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine adoptée le 25 janvier 2017 attire aussi l'attention sur la préoccupation de l'Assemblée que certains projets (concernant le statut des langues minoritaires) visent à limiter les droits dont jouissent actuellement les minorités nationales⁹⁹.

118. Le Comité consultatif note également qu'un projet de loi « sur la langue d'État »¹⁰⁰ a été déposé le 19 janvier 2017 à la Verkhovna Rada. Si elle est adoptée sous sa forme actuelle, la loi établira une commission nationale sur les normes relatives à la langue d'État qui sera dotée de pouvoirs d'enquête et de sanction et introduira une responsabilité pénale en cas de manque de respect envers l'ukrainien affiché en public. Le Comité consultatif reconnaît que la protection de la langue d'État constitue en soi un but légitime. Il note cependant que, si la loi est adoptée, les mesures prises ne devraient pas limiter le droit d'utiliser librement les langues minoritaires, comme la prévoit la Convention-cadre, et il considère que les autorités devraient s'efforcer de trouver un équilibre entre la protection de la langue d'État et les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif considère, en particulier, que les autorités devraient adopter une approche souple concernant le système de suivi préconisé au titre de la législation proposée. Par ailleurs, dans le contexte sociolinguistique complexe de l'Ukraine, il juge important de préférer les mesures de promotion à celles de type punitif pour mettre en œuvre de manière efficace l'objectif légitime du renforcement de la connaissance et de l'usage de la langue d'État par l'ensemble de la population.

119. Malgré l'incertitude qui entoure le statut de la loi « sur les principes applicables en matière de politique linguistique de l'État », de nombreuses collectivités locales ont pris la décision, fondée sur l'article 7 de la loi¹⁰¹, de reconnaître en tant que langues régionales les

⁹⁹ Voir résolution 2145 (2017) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur « le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine », disponible en anglais à l'adresse <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23453&lang=en>.

¹⁰⁰ Loi n° 5670 « sur la langue d'État » disponible (en ukrainien) à l'adresse http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60953.

¹⁰¹ Texte intégral de la loi (en ukrainien), disponible à l'adresse <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>, résumé en anglais, disponible à l'adresse <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/annot/en/5029-17>: « l'article 7 de la loi prévoit que les principes applicables en matière de politique linguistique s'appliquent à toutes les langues régionales ou minoritaires utilisées sur le territoire ukrainien. Conformément à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, les langues régionales et minoritaires de l'Ukraine, auxquelles les mesures destinées à favoriser l'utilisation des langues régionales ou minoritaires définies par cette loi s'appliquent sont les suivantes : russe, biélorusse, bulgare, gagaouze, yiddish, tatare de Crimée, moldave, allemand, grec moderne, polonais, romani, slovaque, hongrois, ruthène, karaïm et krymchak. Les mesures destinées à favoriser l'utilisation des langues régionales ou minoritaires prévues par la loi sont appliquées à chacune des langues susmentionnées à condition que le nombre de locuteurs de la langue régionale représente 10 % ou plus de la population de cette

langues minoritaires présentes sur leur territoire. Selon les informations contenues dans le rapport étatique¹⁰², le russe a été reconnu comme une langue régionale dans neuf régions de l'Ukraine. De plus, le bulgare a été reconnu en tant que langue régionale par le conseil municipal de Znamianka et par un conseil de village dans le *raion* de Vilshanka (région de Kirovohrad) ; le tatare de Crimée a été reconnu dans la bourgade rurale de Novooleksiivka dans la région de Kherson, le polonais par un conseil de village du *raion* de Storozhynets dans la région de Tchernivtsi, le roumain par 10 villages de conseil dans le *raion* d'Hertsya, par un conseil de village dans le *raion* d'Hlyboka, par deux conseils de village dans le *raion* de Novoselytsia, par quatre conseils de village dans le *raion* de Storozhynets dans la région de Tchernivtsi, et par une bourgade rurale et trois conseils de village dans le *raion* de Tiachiv ainsi que par deux conseils de village dans le *raion* de Rashi dans la région de Transcarpathie. Enfin, le hongrois a été reconnu dans les villes de Chop et de Berehove, ainsi que dans les *raions* d'Oujgorod, de Vynohradiv (décisions de neuf conseils de village et d'un conseil de bourgade rurale) et de Berehove (décisions de 27 conseils de village) et dans la région de Transcarpatie. Certains conseils de *raion* ou village ont reconnu plus d'une langue minoritaire. Le conseil du *raion* de Bolhrad dans la région d'Odessa a reconnu le bulgare et le gagaouze, tandis que le conseil de village de Nyzhni Petrivtsi dans le *raion* de Storozhynets dans la région de Tchernivtsi a reconnu le roumain et le polonais¹⁰³. Le Comité consultatif note avec regret que le romani et le ruthène n'ont été reconnus en tant que langue régionale dans aucune région de l'Ukraine.

120. Le Comité consultatif salue ces initiatives, qui témoignent de l'ouverture et de l'intérêt manifestés au niveau local pour promouvoir et soutenir les langues minoritaires nationales. Il note cependant que les données de recensement obsolètes sur le nombre de locuteurs de langues minoritaires ne permettent pas d'apprécier correctement la mesure dans laquelle la possibilité offerte par la loi est utilisée dans la pratique. En outre, il note que l'actuelle réforme de la structure territoriale et de l'administration locale aura une incidence directe sur la reconnaissance des langues minoritaires au niveau local. Des résolutions concernant une telle reconnaissance devraient vraisemblablement de nouveau être adoptées, pour que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent accéder aux droits qui leur sont garantis par l'article 10 de la Convention-cadre.

Recommandations

121. Le Comité consultatif exhorte les autorités à poursuivre leurs efforts pour mettre au point, en concertation avec tous les groupes concernés, un cadre politique et législatif clair et cohérent sur l'utilisation des langues, afin d'offrir des garanties juridiques solides pour la

région. Les résidents de la zone où la langue est répandue ont aussi le droit de soulever la question de l'application des mesures destinées à favoriser l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Si les signatures de plus de 10 % des personnes vivant dans cette zone spécifique sont recueillies, le conseil local prend une décision appropriée dans les 30 jours suivant la réception des pétitions. Le nombre de personnes composant le groupe linguistique régional dans une certaine région est déterminé en fonction des données du recensement de la composition linguistique nationale de l'Ukraine s'agissant des unités territoriales administratives. Les langues régionales ou minoritaires qui remplissent les conditions susmentionnées sont utilisées dans la région concernée de l'Ukraine, dans les activités des organismes publics, des instances de pouvoir de la République autonome de Crimée et les organes des collectivités locales, utilisées et enseignées dans les institutions gouvernementales et municipales et utilisées dans les sphères de la vie sociale selon le champ d'application et la procédure définis par la loi ».

¹⁰² Voir quatrième rapport étatique, p. 36.

¹⁰³ Voir quatrième rapport étatique, pp. 36-38.

protection et l'utilisation de toutes les langues minoritaires, y compris celles des minorités moins nombreuses.

122. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités, lors de la mise au point du cadre législatif et politique, de créer un équilibre entre l'objectif de promotion de la langue officielle et les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales. Les méthodes de suivi de la mise en œuvre de la politique linguistique officielle devraient favoriser une approche constructive et incitative au détriment du système d'inspections et de sanctions.

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

123. Le Comité consultatif note que la reconnaissance d'une langue minoritaire en tant que langue régionale comprend, conformément à l'article 7 de la loi « sur les principes applicables en matière de politique linguistique de l'État », son utilisation dans les activités des organes de l'État, des collectivités locales, dans les institutions nationales et municipales et dans d'autres sphères de la vie sociale.

124. Des problèmes ont été rencontrés dans la pratique en ce qui concerne l'accès à ce droit. À titre d'exemple, des représentants de la minorité nationale hongroise ont indiqué¹⁰⁴ qu'il était possible de communiquer oralement en hongrois dans 51 des 53 communes où la proportion de personnes ayant déclaré le hongrois comme langue maternelle était supérieure à 10 % de la population, selon le recensement de 2001. En outre, dans 40 des 53 communes, il était possible de présenter des communications écrites en hongrois. Cependant, il ressort d'une étude que l'obtention d'une réponse écrite en hongrois posait problème dans toutes les communes ayant participé à l'étude, en raison de l'absence de documents et formulaires bilingues. Par ailleurs, la réforme en cours de la structure territoriale et de l'administration locale, en particulier la fusion de *hromadas*, suscite de l'appréhension chez les représentants de minorités nationales. Plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif ont exprimé leurs préoccupations quant aux possibles atteintes au droit d'utiliser des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives, si le nombre de personnes résidant dans les nouvelles *hromadas* fusionnées devait passer en dessous du seuil de 10 %.

125. La possibilité d'utiliser des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives est également affectée par la loi « sur les services de l'État » adoptée le 10 décembre 2015, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2016¹⁰⁵. La loi ne contient aucune disposition sur l'utilisation des langues minoritaires dans les relations entre les personnes appartenant aux minorités nationales et les autorités administratives. Au contraire, l'article 8 de la loi prévoit l'utilisation exclusive de la langue d'État par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Le Comité consultatif considère que cette disposition n'est pas conforme aux dispositions de la loi sur les langues et qu'elle est contraire à l'article 10 de la Convention-cadre.

¹⁰⁴ Étude réalisée entre janvier et avril 2015. Voir « Commentaires écrits des chercheurs hongrois et des ONG en Transcarpathie (Ukraine) sur le quatrième rapport périodique de l'Ukraine sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », 20 janvier 2017, paragraphes 29 à 32, disponible à l'adresse http://kmsz.com.ua/wp-content/uploads/2017/01/Framework-Convention_Transcarpathia_Ukraine_Shadow-Report-KE.pdf.

¹⁰⁵ Portail web de la Verkhovna Rada « Verkhovna Rada of Ukraine adopts Law 'On state service' » 10 décembre 2015, texte en ukrainien disponible à l'adresse <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

126. L'Agence nationale de la fonction publique, qui est chargée de mettre en œuvre les dispositions de la loi sur les services de l'État, a élaboré, en collaboration avec le ministère de l'Éducation et des Sciences ukrainien, des tests de langue ayant pour but de s'assurer que les fonctionnaires ont les compétences nécessaires pour utiliser la langue d'État dans l'exercice de leurs fonctions. Tout en reconnaissant l'importance de la connaissance de l'ukrainien pour accéder à la fonction publique, le Comité consultatif considère que les exigences de maîtrise de la langue sont un obstacle à l'accès à l'emploi des personnes appartenant aux minorités nationales et ne doivent pas être disproportionnées. Si la maîtrise de la langue officielle peut, certes, être une condition préalable légitime pour un certain nombre de postes, les exigences doivent, dans chaque cas, être clairement définies, et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif¹⁰⁶. Le Comité consultatif considère que pour garantir l'équité dans l'accès aux emplois de la fonction publique, tous les candidats doivent se soumettre aux mêmes tests, dont le niveau de difficulté doit être adapté à l'emploi auquel ils postulent, quel que soit le type d'établissement et le diplôme du candidat. En outre, les autorités doivent porter une attention accrue à l'enseignement de l'ukrainien dans tous les établissements, pour faire en sorte que les diplômés possèdent les compétences nécessaires pour réussir les examens sans devoir suivre de tutoriels supplémentaires. En ce qui concerne les personnes qui occupent actuellement un emploi dans la fonction publique, elles devraient bénéficier de suffisamment de temps et de soutien pour améliorer leurs compétences linguistiques.

Recommandations

127. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités ukrainiennes de faciliter et d'encourager l'utilisation de toutes les langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives en créant un environnement propice à leur utilisation active dans la vie publique en général.

128. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à ce que les exigences linguistiques soient appliquées de manière équitable et proportionnée à l'intérêt poursuivi, sans défavoriser les personnes appartenant aux minorités nationales. Les mesures destinées à renforcer la langue d'État ne doivent pas être appliquées au détriment des langues des minorités nationales.

129. Les autorités sont également invitées à faire en sorte que la réforme de la structure territoriale et de l'administration locale ne porte pas atteinte au droit d'utiliser une langue minoritaire dans les relations avec les autorités administratives.

Article 11 de la Convention-cadre

Noms des personnes

130. Le Comité consultatif note que l'article 28 de la loi « sur les principes applicables en matière de politique linguistique de l'État » prévoit le droit pour tous les citoyens ukrainiens d'utiliser et d'enregistrer leur nom dans une langue régionale ou minoritaire reconnue, en

¹⁰⁶ Voir le 3e commentaire thématique du Comité consultatif sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales (mai 2012), paragraphe 87.

tenant compte des traditions de la langue en question¹⁰⁷. La loi reconnaît le droit à toute personne de donner son consentement préalable à la manière dont ses noms et prénoms, ainsi que son patronyme sur les passeports et autres documents officiels, doivent être enregistrés et transcrits en caractères latins dans les documents utilisés pour voyager à l'étranger.

131. Le Comité consultatif note qu'en plus de l'insécurité juridique qui entoure la loi, les fonctionnaires restent peu informés sur son contenu et ses dispositions sur les noms des personnes ne sont pas appliquées dans la pratique. La transcription en caractères latins des noms de personnes appartenant aux minorités nationales, enregistrés dans le registre d'état civil et dans les documents d'identité en ukrainien, par exemple sur les passeports utilisés pour voyager à l'étranger est – selon les interlocuteurs du Comité consultatif – réalisée sans consulter les personnes concernées et souvent sans tenir dûment compte des règles grammaticales de la langue en question et des signes diacritiques propres à la langue.

132. Le Comité consultatif réitère son point de vue selon lequel l'alphabet fait partie intégrante d'une langue minoritaire et qu'il convient de ne pas fixer de règles séparées¹⁰⁸. En outre, aucun effort ne serait apparemment déployé pour s'assurer que la transcription des noms russes en caractères latins est effectuée de manière cohérente et conformément aux normes internationales harmonisées. En conséquence, les mêmes noms seraient orthographiés différemment par les diverses autorités qui délivrent des documents, ce qui a des répercussions pratiques considérables pour les titulaires de ces documents, notamment lorsqu'il faut justifier d'un titre de propriété ou dans le cadre d'une succession.

133. Enfin, le Comité consultatif note avec regret que la pratique consistant à imposer des versions ukrainiennes des noms des personnes appartenant aux minorités nationales sur les documents d'identité ou les certificats de naissance sans consentement préalable et exprès des personnes concernées, semblerait avoir été maintenue pendant la période couverte par l'actuel cycle de suivi. Le Comité consultatif considère que cette pratique n'est pas conforme à l'article 11, paragraphe 1 de la Convention-cadre, et qu'elle soulève de graves problèmes en ce qui concerne le droit d'utiliser son nom personnel dans une langue minoritaire et de le faire reconnaître officiellement, qui est souvent considéré comme un droit linguistique fondamental, étroitement lié à l'identité et à la dignité de l'individu¹⁰⁹.

Recommandation

134. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires, y compris au moyen de la mise en place d'un cadre législatif cohérent, pour faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent faire reconnaître officiellement leur nom dans leur langue minoritaire, y compris dans leurs documents d'identité, conformément à l'article 11 de la Convention-cadre. Il leur demande tout particulièrement de veiller à ce que les normes internationales concernant la transcription des noms soient respectées, en utilisant pleinement les équipements technologiques modernes pour l'utilisation des signes diacritiques.

¹⁰⁷ Voir note de bas de page 82 en ce qui concerne le champ d'application de la loi.

¹⁰⁸ Voir 3e commentaire thématique du Comité consultatif sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales (mai 2012), paragraphe 60.

¹⁰⁹ *ibid.*, paragraphe 61.

Indications topographiques et autres inscriptions bilingues

135. La reconnaissance d'une langue minoritaire en tant que langue régionale comprend, conformément à l'article 27 de la loi « sur les principes applicables en matière de politique linguistique de l'État », son utilisation parallèlement à l'ukrainien pour les indications topographiques, comme les noms de villes, de gares, de rues, etc., dans les communes où les locuteurs de ces langues représentent au moins 10 % de la population locale. Le Comité consultatif salue les progrès accomplis dans l'introduction d'indications topographiques et autres inscriptions bilingues dans plusieurs régions d'Ukraine. Il note en particulier que dans la région de Transcarpathie, dans la plupart des communes où des personnes appartenant aux minorités hongroise et roumaine résident en nombre substantiel, les panneaux officiels sur lesquels sont inscrits les noms des communes sont bilingues. Malheureusement, ce n'est généralement pas le cas dans les communes où résident des personnes qui parlent le slovaque, le russe, le romani et le ruthène.

136. Le Comité consultatif note également que dans la région de Transcarpathie, une signalisation bilingue (en ukrainien et en hongrois) est présente dans la seule gare de Berehove. Dans la région d'Odessa, dans un certain nombre de quartiers, qui ont reconnu le bulgare, le gagaouze et le russe comme langues régionales, les indications topographiques sont bilingues (ukrainien et la langue d'une minorité). À titre d'exemple, dans la ville d'Izmail et dans le *raion* de Bolhrad, la signalisation est en russe, dans la ville de Bolhrad elle-même en bulgare, gagaouze et russe, dans les villages de Vynohradiv et d'Oleksandrivka en gagaouze, et dans le village de Chervonoarmiisk en gagaouze et en bulgare (à chaque fois en plus de l'ukrainien). Dans ce contexte, le Comité consultatif constate avec préoccupation le décret du ministre des Infrastructures sur l'utilisation exclusive de l'ukrainien et de l'anglais concernant les affichages électroniques, panneaux, indications et annonces par haut-parleur dans les aéroports et les gares¹¹⁰.

137. Le Comité consultatif note que très peu de communes seulement, comme Berehove et Vynohradiv, ont opté pour des panneaux de rues bilingues en raison de considérations financières. En réalité, les collectivités locales couvrent entièrement le coût des indications bilingues. Elles n'en ont souvent pas les moyens. Le Comité consultatif souligne dans ce contexte l'importance d'encourager le bilinguisme de la signalisation, pour envoyer le message d'un partage harmonieux du territoire entre différents groupes de population¹¹¹. En outre, il est préoccupé par le fait que la réforme actuelle de la structure territoriale et de l'administration locale aura une incidence directe sur la possibilité d'afficher des indications topographiques bilingues, compromettant les progrès réalisés jusqu'à présent (voir également commentaires au titre de l'article 16).

Recommandation

138. Le Comité consultatif demande aux autorités de prendre des mesures plus proactives pour faire en sorte que les dispositions de l'article 11, paragraphe 3, de la Convention-cadre soient effectivement mises en œuvre dans toutes les communes habitées par un nombre

¹¹⁰ Pravda.ru « Ukraine to get rid of Russian language at airports », 16 octobre 2016, disponible à l'adresse http://www.pravdareport.com/news/world/ussr/ukraine/17-10-2016/135897-ukraine_russia_language-0/.

¹¹¹ Voir 3e commentaire thématique du Comité consultatif sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales (mai 2012), paragraphe 67.

substantiel de personnes appartenant aux minorités nationales. Il les encourage aussi à adopter une approche souple concernant le financement du coût de l'installation de panneaux de rues dans les langues des minorités nationales dans les communes où les personnes appartenant aux minorités nationales résident en nombre important. Les autorités sont également invitées à faire en sorte que le droit d'utiliser une langue minoritaire pour des indications topographiques et autres inscriptions bilingues ne soit pas compromis du fait de la réforme de la structure territoriale et de l'administration locale.

Article 12 de la Convention-cadre

Matériels pédagogiques, formation des enseignants et éducation interculturelle

139. Le Comité consultatif se félicite des mesures prises par les autorités pour éduquer les jeunes à la coexistence multiculturelle, dans le cadre du programme intitulé « Principaux objectifs des actions de sensibilisation menées auprès des élèves des classes 1 à 11 dans les établissements d'enseignement général d'Ukraine ». Le programme, qui est adapté aux enfants de différents groupes d'âge, est axé sur la culture des relations interethniques, les attitudes de tolérance envers l'histoire, la langue, la culture et les croyances d'autres nationalités. En outre, le Comité consultatif note qu'un enseignement sur la Shoah et la déportation des Tatars de Crimée a été introduit dans le programme d'histoire. Enfin, le Comité consultatif prend note d'initiatives comme le projet « École ukrainienne de consolidation de la paix », qui concerne 12 000 enfants de 475 écoles (au cours de l'année scolaire 2015/2016) dans les régions de Donetsk, de Zaporizhzhia et de Louhansk.

140. Il note cependant avec une certaine inquiétude que les matériels pédagogiques utilisés dans toutes les écoles ne refléteraient toujours pas fidèlement la présence historique des minorités nationales en Ukraine et leurs contributions positives. Le Comité consultatif constate avec regret, bien que les programmes et les manuels scolaires encouragent le développement d'une compétence culturelle en sensibilisant les enfants aux valeurs culturelles et spirituelles et aux normes qui régissent les relations sociales et communicatives entre les générations et les nations, qu'ils ne mettent pas nécessairement en valeur de manière active la contribution à la société des cultures et traditions des minorités nationales présentes. En conséquence, les enfants acquièrent peut-être des connaissances sur les cultures et les traditions d'autres continents mais n'ont pas de connaissances de la culture d'autres citoyens ukrainiens qui vivent dans une autre région du pays. Par ailleurs, le Comité consultatif constate avec regret que certains manuels, par exemple ceux en tatar de Crimée, ne contiennent pas de dimension de genre.

141. Le Comité consultatif considère qu'il est essentiel pour la promotion de la compréhension et du respect interculturels que tous les élèves soient sensibilisés à la richesse des différentes cultures, langues, traditions et identités présentes en Ukraine, y compris celles des minorités moins nombreuses, et que des images positives de ces différentes cultures soient utilisés dans les matériels pédagogiques, les programmes scolaires et dans le cadre de la formation des enseignants. L'étroite consultation des minorités nationales pour l'élaboration des manuels d'histoire est particulièrement importante à cet égard pour encourager la prise en considération de perspectives multiples dans la recherche historique. Dans ce contexte, le Comité consultatif note avec préoccupation la rétrogradation du statut d'enseignement de la

littérature russe, comprise dans la « littérature du monde » – matière qui a ensuite été renommée « littérature étrangère ».

Recommandations

142. Le Comité consultatif demande aux autorités de procéder, en étroite concertation avec les représentants des minorités, à une révision complète des matériels pédagogiques et des programmes scolaires pour que ceux-ci reflètent fidèlement la présence de 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 adéquats.

143. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de veiller à refléter de manière plus exhaustive l'histoire, la culture et les traditions des minorités nationales dans les programmes scolaires à tous les niveaux d'éducation, y compris en multipliant les possibilités d'acquérir des connaissances sur l'histoire et la diversité culturelle du pays.

Égalité d'accès à l'éducation

144. Le Comité consultatif note avec une vive préoccupation que les élèves roms continuent de rencontrer de nombreux obstacles pour accéder à l'éducation. Il existe toujours des écoles séparées et dans un état déplorable pour les enfants roms, comme les écoles n° 13 et n° 14 à Oujgorod, dans lesquelles la délégation du Comité consultatif s'est rendue, ou encore l'école n° 14 à Moukatcheve. En outre, les enfants roms sont surreprésentés dans les écoles « d'éducation spécialisée » où l'enseignement est adapté aux enfants qui ont des besoins spécifiques. Les représentants roms mentionnent, par exemple, l'existence d'une école « d'éducation spécialisée » dans la région d'Odessa, où les enfants roms représentent 36 % des élèves inscrits, alors que la population rom dans la région est inférieure à 5 %. Bien que la décision d'inscrire un enfant dans une école « d'éducation spécialisée » soit prise à la suite d'un examen par un comité d'experts qui apprécie si un enfant a besoin d'un programme adapté ou a des besoins d'éducation particuliers, il est très surprenant de constater que selon les informations fournies par des représentants roms, l'ensemble des enfants roms issus d'une même famille ont été officiellement reconnus comme ayant des besoins d'éducation spécialisée et ont tous été inscrits dans cette école¹¹².

145. Il est également préoccupant de constater que certaines écoles intégrées refusent d'admettre des enfants roms, et que celles qui acceptent des élèves roms appliquent un système de quotas limitant le nombre d'enfants roms à deux par classe. À titre d'exemple, étant donné que l'école n° 14 à Oujgorod dispense un enseignement jusqu'à la 4^e année seulement, les enfants sont censés poursuivre leurs études dans une autre école locale n° 20. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait qu'environ 30 % des enfants se voient refuser l'accès à cette école, ce qui les empêche de poursuivre leurs études au-delà de la 4^e année. Il trouve que cette situation est très inquiétante et qu'elle n'est pas compatible avec l'article 12, paragraphe 3, de la Convention-cadre.

¹¹² « Commentaires écrits concernant l'Ukraine présentés par le Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) et *Chiricli* pour examen par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) à sa 52^e session tenue du 28 avril au 23 mai 2014 », p. 6, disponible à l'adresse <http://www.errc.org/cms/upload/file/ukraine-cescr-march-2014.pdf>.

146. Le Comité consultatif note avec regret que, au lieu de s'efforcer de faciliter l'accès des enfants roms à l'éducation, les directeurs d'établissement sèment de nombreux obstacles pour les empêcher de s'inscrire. Les enfants ne sont pas admis en raison de l'absence de certificats de naissance originaux (même si une copie est présentée) ou de l'incapacité à payer des frais informels demandés à tous les parents pour couvrir certaines dépenses de fonctionnement de l'école ou des frais de transport. Selon les informations communiquées, il ne serait pas rare que directeurs et enseignants affichent ouvertement des préjugés envers les Roms et expriment des points de vue stéréotypés¹¹³.

147. Les enfants roms qui ont la possibilité de s'inscrire dans des écoles ne reçoivent généralement pas un enseignement de qualité, compte tenu des conditions matérielles déplorable des écoles que le Comité consultatif a visitées, des classes surchargées et de la pénurie de matériel pédagogique. Les problèmes auxquels sont confrontés les enfants roms sont souvent aggravés par les conditions matérielles épouvantables dans lesquelles vivent ces enfants. Il ressort d'études réalisées par des organisations roms, qu'à Oujgorod et à Moukatcheve, la majorité des élèves de 4^e année (qui ont entre neuf et dix ans environ) qui fréquentaient les écoles séparées n'ont pas réussi à atteindre un niveau d'instruction suffisant¹¹⁴. En outre, compte tenu du taux élevé de redoublement et d'absentéisme parmi les enfants roms, en particulier les jeunes filles roms, bon nombre d'entre eux auront quitté l'école avant l'âge de 16 ans sans avoir terminé leurs études secondaires. Ce décrochage aura une incidence très importante sur leurs perspectives d'emploi.

148. Dans ce contexte morose, le Comité consultatif note également le faible taux de scolarisation des enfants roms dans les établissements d'enseignement préscolaire, ce qui crée un handicap dès le début de leur scolarité. Il constate avec regret l'absence de plan gouvernemental ciblé pour mieux préparer les enfants roms à l'école, et ainsi augmenter leurs chances de réussite. Par ailleurs, le Comité consultatif a observé que ce sont principalement des donateurs étrangers qui fournissent des efforts à long terme, bien que restrictifs, pour améliorer les conditions de scolarisation des enfants roms.

Recommandations

149. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin, sans plus tarder, aux pratiques qui perpétuent la ségrégation des enfants roms à l'école et de redoubler d'efforts pour remédier aux autres problèmes auxquels se heurtent ces enfants pour accéder à l'éducation, conformément aux garanties prévues par la Convention-cadre et à celles visées à l'article 2 du Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme.

150. Les autorités doivent veiller à ce que les enfants roms aient les mêmes possibilités d'accès à une éducation régulière, à tous les niveaux. Des mesures doivent être prises pour empêcher les enfants d'être placés de manière injustifiée dans des écoles spéciales. Le placement dans des écoles ordinaires devrait être la règle. La scolarisation dans des établissements spéciaux devrait être réservée à des cas exceptionnels, sur la base d'examens diagnostiques reposant sur des méthodes de test appropriées, mises en place dans un souci

¹¹³ *ibid.*, p. 7.

¹¹⁴ *ibid.*, p. 6.

d'objectivité et de non-discrimination. Des actions de sensibilisation ciblées doivent être menées pour améliorer l'intégration et la scolarisation des enfants roms, en particulier les filles roms, et pour concevoir et mettre en œuvre, de toute urgence, en coopération avec les personnes concernées, y compris les organisations de Roms, de nouvelles mesures et solutions aux problèmes persistants.

151. Le Comité consultatif demande aux autorités de faciliter l'accès de tous les enfants roms à des établissements préscolaires adaptés, non séparés et dotés de personnel et de matériel suffisants et de garantir que le programme enseigné dans ces établissements corresponde aux besoins divers des groupes concernés et à leur composition multilingue.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement et apprentissage des/dans les langues minoritaires

152. Le Comité consultatif prend note du soutien continu à l'éducation dans les langues minoritaires dans les écoles ukrainiennes. Les élèves ont soit la possibilité de fréquenter des écoles où toutes les matières sont enseignées dans la langue minoritaire, avec des cours obligatoires de langue et de littérature ukrainiennes, soit d'étudier la langue et la littérature de la minorité comme matière facultative dans des classes qui sont organisées dans les écoles qui dispensent un enseignement en ukrainien. En outre, de nombreuses écoles bilingues (ukrainien et une langue minoritaire nationale), et trilingues (ukrainien, russe et une autre langue minoritaire nationale) continuent de dispenser un enseignement aux enfants. Au total, 614 écoles ayant le russe comme langue d'enseignement, au cours de l'année scolaire 2015-2016, dispensaient un enseignement à 351 948 enfants. Le nombre d'écoles ayant le russe comme langue d'enseignement (621), est resté pratiquement le même qu'au cours de l'année scolaire précédente, la baisse étant moins prononcée que celle touchant les écoles qui dispensent un enseignement en ukrainien¹¹⁵. En outre, au cours de l'année scolaire 2015-2016, 75 écoles dispensaient un enseignement en roumain, 69 en hongrois, cinq en polonais et trois en moldave. Le Comité consultatif note que le nombre d'enfants qui fréquentent des écoles ayant une langue minoritaire comme langue d'enseignement est resté stable au cours de ces dernières années¹¹⁶.

153. Le russe était la deuxième langue moderne la plus souvent choisie (après l'anglais) au cours de l'année scolaire 2015-2016 et était enseignée comme matière à 960 425 enfants. D'autres langues modernes généralement étudiées à l'école primaire comprennent le polonais (34 624), le bulgare (8 154), le roumain (3 940), l'hébreu (3 905), le moldave (2 436), le grec (2 138) et le gagaouze (1 009). Le Comité consultatif note également que 318 enfants étudiaient le tatare de Crimée. Il regrette que le romani et le ruthène ne soient pas du tout enseignés comme matière en Ukraine. Il note cependant qu'un grand nombre d'initiatives d'enseignement complémentaires, y compris les écoles du dimanche, les clubs de langue, les cours extrascolaires, ont été prises pour répondre à la demande existante d'un enseignement des langues minoritaires, y compris dans les langues des minorités moins nombreuses, comme

¹¹⁵ Il existait 15 476 écoles primaires en Ukraine avec l'ukrainien comme langue d'enseignement au cours de l'année scolaire 2015/2016, contre 15 696 en 2014-2015. Quatrième rapport étatique, page 49.

¹¹⁶ Ibid., p. 49.

le gagaouze, l'azéri, le yiddish, le grec, le karaïm, ou le krimchak. Ces initiatives continuent d'être soutenues par les autorités locales et sont appréciées des représentants des minorités.

154. Les efforts destinés à soutenir la formation universitaire et postuniversitaire des enseignants dans les écoles de langues minoritaires sont maintenus, tant pour les langues et la littérature des minorités que pour les matières enseignées dans des langues minoritaires, notamment le russe, le hongrois, le roumain, le bulgare, le polonais et le slovaque mais aussi le tatar de Crimée, le gagaouze et l'hébreu. Il est encourageant que les enseignants des écoles de russe soient formés dans des établissements d'enseignement supérieur qui se situent dans toutes les régions de l'Ukraine. Des préoccupations ont cependant été soulevées concernant le nombre limité de places disponibles dans les petits départements de philologie, comme le département de philologie roumaine à l'université de Tchernivtsi, qui ne forment pas suffisamment d'enseignants qualifiés en général et d'enseignants capables d'enseigner des matières autres que la philologie roumaine en particulier.

155. Dans ce contexte, le Comité consultatif se réjouit du fait que plusieurs universités aient mis en place des programmes d'échange avec des universités de pays voisins pour améliorer les compétences linguistiques des futurs enseignants des écoles de langues minoritaires et ont conçu des programmes pour apprendre aux enseignants à acquérir des compétences multiculturelles et interculturelles. Il est essentiel, cependant, que le respect de normes de qualité par les enseignants dans les écoles de langues minoritaires soit régulièrement contrôlé par des experts spécialisés. Dans ce contexte, le Comité consultatif note l'absence d'établissement de formation des enseignants spécialisé dans le romani et formant des enseignants capables de dispenser un enseignement dans cette langue. Si l'établissement en 2015 d'un programme de romologie interdisciplinaire à l'université nationale d'Oujgorod, destiné à former des enseignants qualifiés, est très apprécié, il ne permet pas de faire face à la pénurie de spécialistes du romani.

156. Alors que des efforts sont fournis en permanence pour élaborer et imprimer des manuels dans les langues minoritaires, les représentants des minorités nationales continuent de considérer que les matériels disponibles sont souvent de piètre qualité, contenant par exemple des traductions inexactes et disponibles en quantités insuffisantes. Il est également préoccupant que les matériels pédagogiques utilisés dans les écoles parviendraient aux élèves avec plusieurs mois de retard, bien après le début de l'année scolaire. En outre, selon les représentants des minorités nationales, les écoles qui enseignent dans les langues régionales et minoritaires ne sont pas suffisamment approvisionnées en matériels pédagogiques, comme des cartes, des atlas, des fascicules et autres dans la langue d'enseignement. À titre d'exemple, au cours des années scolaires 2015-2016 et 2016-2017, les écoles dispensant un enseignement en hongrois et en roumain dans la région de Transcarpathie utilisaient toutes des cartes géographiques et historiques en ukrainien pour les cours d'histoire-géographie.

157. Le Comité consultatif note avec préoccupation les informations de représentants de minorités concernant la pénurie d'enseignants qualifiés en ukrainien dans les écoles utilisant une langue minoritaire comme langue d'enseignement. Dans certaines écoles des régions d'Odessa et de Transcarpathie, la langue et la littérature ukrainiennes sont enseignées par des enseignants de russe qui se sont contentés de suivre un court stage de reconversion. À titre d'exemple, dans la ville de Berehove, au cours de l'année scolaire 2014-2015, sur les 15 tuteurs enseignant l'ukrainien dans les écoles ayant le hongrois comme langue d'enseignement, sept

étaient des enseignants qualifiés en russe et seulement huit étaient des enseignants qualifiés en ukrainien. Cette pénurie, associée à des défaillances persistantes dans les écoles de langues minoritaires concernant la fourniture insuffisante de matériels pédagogiques pour apprendre l'ukrainien comme deuxième langue (voir article 12) a des répercussions négatives sur la qualité de l'éducation offerte aux enfants issus de minorités en général¹¹⁷.

158. Le Comité consultatif rappelle que, en 2005, l'Ukraine a rejoint le processus de Bologne¹¹⁸ et que, depuis 2007, elle applique une procédure d'« examen indépendant externe » (EIT) destinée à lutter contre la corruption dans le cadre de la procédure d'admission à l'université. La procédure d'admission, qui est gérée par le Centre ukrainien pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement (UCEQA), remporte du succès, puisqu'elle a considérablement réduit les admissions frauduleuses. Depuis 2010, les diplômés d'écoles de langues minoritaires ont le choix de passer leurs examens soit en ukrainien soit dans leur langue de scolarisation. En 2015, un EIT standardisé en langue et littérature ukrainiennes a été rendu obligatoire pour tous les diplômés, quel que soit le type d'établissement fréquenté et le domaine des futures études et peu importe s'ils souhaitaient ou non poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur.

159. Il convient cependant de noter qu'au cours des 11 années de scolarité (de la 1^{ère} à la 11^{ème} classe), les élèves qui fréquentent des écoles dispensant un enseignement dans une langue minoritaire totalisent presque 500 heures de cours de langue et de littérature ukrainiennes de moins que ceux qui sont inscrits dans des écoles dont la langue d'enseignement est l'ukrainien. Ce fait, exacerbé par les difficultés rencontrées pour mettre à disposition des enseignants qualifiés en ukrainien dans les écoles de langues minoritaires, désavantage clairement les enfants issus des minorités nationales, non seulement pour accéder à l'enseignement tertiaire, mais également, l'examen étant obligatoire pour tous les diplômés, pour obtenir un diplôme de l'enseignement secondaire. À titre d'exemple, il ressort d'informations fournies par des représentants de la minorité hongroise qu'en 2015, 63 % des diplômés d'écoles ayant le hongrois comme langue d'enseignement dans la région de Transcarpathie ont échoué à l'EIT en langue et littérature ukrainiennes, contre 8 % des diplômés à l'échelle nationale. Compte tenu de la proportion élevée d'enfants qui fréquentent des écoles de langues minoritaires dans la région de Transcarpathie, il n'est pas surprenant qu'en 2016, la région ait obtenu les moins bons résultats de toute l'Ukraine à l'EIT, 27,3 % de diplômés ayant échoué à l'examen de langue et littérature ukrainiennes et 29,2 % ayant échoué à l'examen d'histoire de l'Ukraine¹¹⁹.

¹¹⁷ Voir aussi le « Rapport ad hoc du Comité consultatif sur la situation des minorités nationales en Ukraine », adopté le 1^{er} avril 2014, p. 6.

¹¹⁸ *World Education News and Reviews* « *Barriers to progress: Documentation challenges in Ukraine and Crimea* » 4 avril 2014, disponible à l'adresse <http://wenr.wes.org/2016/04/barriers-progress-documentation-challenges-ukraine-crimea> ; Eduard Klein « *Post-Soviet anti-corruption reforms in higher education: Explaining the success of external independent testing in Ukraine* » publié dans *Employment and Economy in Central and Eastern Europe*, disponible à l'adresse https://www.academia.edu/8292189/Post-Soviet_anti-corruption_reforms_in_higher_education_Explaining_the_success_of_external_independent_testing_in_Ukraine?auto=download.

¹¹⁹ *Sputnik International News* « *Students From Western Ukraine Failing Ukrainian Language Exams* », 23 août 2016, disponible à l'adresse <https://sputniknews.com/europe/201608231044559730-ukrainian-language-instruction-problems-analysis/>.

160. De récentes initiatives visant à réformer l'enseignement primaire et secondaire soulèvent des préoccupations quant à la future offre d'un enseignement dans les langues minoritaires. Au cours de l'examen du projet de loi sur l'éducation, qui a été soumis à la Verkhovna Rada le 4 avril 2016, le libellé de l'article 7 a été amendé et la référence au « droit reconnu » aux personnes appartenant aux minorités nationales de recevoir un enseignement dans leur langue maternelle ou d'étudier leur langue maternelle dans des établissements publics et communautaires, telle qu'elle figurait dans le premier projet (qui correspondait à l'article 53¹²⁰ de la Constitution ukrainienne) a été remplacée par « le droit d'étudier dans leur langue maternelle, parallèlement à l'ukrainien, dans les établissements publics et collectifs d'enseignement préscolaire et secondaire général dans les zones de forte implantation des minorités »¹²¹. Le Comité consultatif partage l'appréhension des représentants des minorités nationales concernant les modifications proposées qui ne semblent pas offrir le même niveau de protection que la disposition constitutionnelle et limitent l'enseignement dans les langues des minorités nationales qui doit être offert « parallèlement à l'ukrainien » dans les établissements « d'enseignement préscolaire et secondaire général » et dans les « zones de forte implantation des minorités ». Il note que l'expression « zone de forte implantation », utilisée dans la proposition de législation, n'est pas compatible avec les dispositions de l'article 14 de la Convention-cadre qui garantit ces droits pour les aires d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales.

161. Ces amendements sont particulièrement préoccupants dans le contexte de l'actuelle réforme de l'administration territoriale, qui pourrait amener les collectivités locales de *hromadas* fusionnées à chercher à « simplifier » la structure des établissements d'enseignement en établissant de grandes écoles plateformes qui dispenseront un enseignement à tous les enfants résidant dans les *hromadas*, au détriment des petites écoles de village qui existent actuellement. Les représentants des minorités nationales craignent que des considérations d'ordre financier comptent plus que la garantie du droit à l'éducation dans la langue d'une minorité nationale.

Recommandations

162. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'introduire de la flexibilité dans la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale et de faire en sorte que l'offre et la qualité de l'enseignement dans les écoles de langues minoritaires ne pâtissent pas de l'établissement de grandes écoles plateformes et d'un accent disproportionné sur la rentabilité financière. Les changements dans les écoles de langues minoritaires devraient être mis en

¹²⁰ Article 53 de la Constitution ukrainienne : « les citoyens qui appartiennent aux minorités nationales se voient reconnaître conformément à la loi le droit de recevoir un enseignement dans leur langue maternelle, ou d'étudier leur langue maternelle dans des établissements d'éducation publics et collectifs et par le biais de sociétés culturelles nationales », disponible en anglais à l'adresse

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/profiles/ukraineConstitution_en.asp.

¹²¹ Voir « Commentaires écrits de chercheurs hongrois et d'ONG dans la région de Transcarpathie (Ukraine) sur le quatrième rapport périodique de l'Ukraine sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », 20 janvier 2017, paragraphes 75 à 88, disponible à l'adresse

http://kmsz.com.ua/wp-content/uploads/2017/01/Framework-Convention_Transcarpathia_Ukraine_Shadow-Report-KE.pdf.

œuvre uniquement après des consultations effectives avec les représentants des minorités nationales.

163. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités d'introduire une plus grande flexibilité dans l'organisation des examens de langue et littérature ukrainiennes dans les écoles qui dispensent un enseignement dans les langues des minorités nationales pour faire en sorte que le niveau auquel l'examen est organisé corresponde au programme utilisé pour enseigner la matière.

164. Le Comité consultatif invite aussi les autorités à concevoir des mesures globales et à long terme pour améliorer l'offre et la qualité de l'enseignement dans la langue d'État dans le système éducatif public au moyen d'une approche équilibrée qui contient des mesures parallèles pour protéger et promouvoir de manière appropriée les langues des minorités nationales, y compris au moyen de l'introduction d'une méthode d'enseignement multilingue.

165. Le Comité consultatif demande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour que des manuels scolaires et/ou d'autres matériels pédagogiques dans les langues minoritaires soient disponibles en nombre suffisant à tous les niveaux d'enseignement.

166. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient soutenir la formation des enseignants en romani et en ruthène et développer les matériels pédagogiques nécessaires, en vue de créer des possibilités d'enseignement du romani et du ruthène ou dans ces langues, là où il existe une demande suffisante.

Article 15 de la Convention-cadre

Représentation des minorités dans les organes élus

167. Le Comité consultatif note que la loi « sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine »¹²², adoptée en novembre 2011, a été modifiée à sept reprises au cours de la période 2012-2014 sans modifier les dispositions essentielles sur le système électoral mixte selon lequel la moitié des membres de la Verkhovna Rada (225 députés) sont élus sur une liste de parti avec un seuil de 5 %, l'autre moitié étant élue dans des circonscriptions uninominales. Le Comité consultatif salue le fait que l'article 18 de la loi prévoit que les limites des districts uninominaux sont déterminées en tenant compte des frontières des unités territoriales administratives, des intérêts des membres des collectivités territoriales et des minorités nationales résidant sur le territoire respectif¹²³ (voir aussi commentaires au titre de l'article 16).

¹²² Loi « sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine », disponible en anglais à l'adresse [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)040-e).

¹²³ *ibid.* L'article 18 de la loi « sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine » est libellé comme suit : « Districts électoraux

(1) [...],

(2) Les districts uninominaux, lorsque cela est possible, remplissent les conditions suivantes :

1) [...]

2) un district uninominal est déterminé par le territoire, dans les limites duquel se situent les circonscriptions électorales qui relèvent de ce territoire. Le centre du district uninominal est une unité administrative territoriale où se situe la Commission électorale de district ;

168. Le Comité consultatif note cependant avec regret que la Commission électorale centrale, lors de l'établissement des districts électoraux¹²⁴, n'a pas tenu compte de la disposition susmentionnée. À titre d'exemple, alors que selon une délimitation de 2002, la majorité de la population habitant le district n°72 (Berehove) appartenait à la minorité hongroise, les modifications introduites en 2012 l'ont divisé, certaines parties étant rattachées aux districts n°68 (Oujgorod), n°69 (Mukachevo), n°71 (Khust) et n°73 (Vynohradiv). Les personnes appartenant à la minorité hongroise ne sont majoritaires dans aucun de ces districts, 33 % étant la concentration la plus élevée dans le district n°73¹²⁵. Les limites des districts électoraux sont restées inchangées, les recours de l'association culturelle hongroise de Transcarpathie ayant été rejetés pour vices de forme par la Commission électorale centrale et le tribunal administratif de Kiev.

169. Des élections locales se sont tenues en Ukraine le 25 octobre et le 15 novembre 2015. Le Comité consultatif note que, selon des observateurs¹²⁶, « la participation des minorités nationales à ces élections a été affectée par la crise dans l'est et par le contrôle temporaire de parties du territoire par des groupes armés illégaux, et l'annexion illégale de la péninsule de Crimée. La représentation des minorités nationales a également été entravée par plusieurs aspects de la législation électorale, en particulier l'impossibilité de proposer sa propre candidature ou de présenter des candidatures indépendantes pour l'élection des conseils locaux, ainsi que le relèvement à 5 % du seuil applicable aux listes de partis ». Dans l'ensemble, le système de protection des minorités nationales en Ukraine ne garantit pas la participation effective des minorités dans les organes élus et il existe aussi des préoccupations quant aux futures conséquences négatives des réformes territoriales à cet égard.

170. L'obligation d'être inscrit sur la liste d'un parti politique a considérablement gêné ou empêché les représentants de minorités moins nombreuses, comme la minorité polonaise, de se présenter aux élections proportionnelles, compte tenu des conditions associées à l'enregistrement d'un parti politique¹²⁷. D'autres minorités nationales fortement implantées,

3) les limites des districts uninominaux sont déterminées en tenant compte des limites des unités territoriales administratives, des intérêts des membres des communautés territoriales et des minorités nationales résidant sur le territoire respectif.

Les unités territoriales administratives voisines densément peuplées par certaines minorités nationales appartiennent au même district électoral. Lorsque dans des unités territoriales administratives voisines, le nombre d'électeurs appartenant à des minorités nationales est plus élevé que nécessaire pour la création d'un district électoral, les districts sont formés de telle manière que dans l'un d'entre eux les électeurs appartenant à la minorité nationale constituent la majorité des électeurs dans ce district électoral.

Les données relatives à la densité de population des minorités nationales sur le territoire respectif sont soumises à la Commission électorale centrale par un organe exécutif central chargé de mettre en œuvre la politique nationale dans le domaine des relations interethniques et de la protection des droits des minorités nationales en Ukraine ».

¹²⁴ Résolution de la Commission électorale centrale du 28 avril 2012.

¹²⁵ Voir « Commentaires écrits de chercheurs hongrois et d'ONG en Transcarpathie (Ukraine) sur le quatrième rapport périodique de l'Ukraine sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », 20 janvier 2017.

¹²⁶ « Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE) Ukraine — élections locales », 25 octobre 2015 (OSCE/BIDDH, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et Parlement européen), disponible en anglais à l'adresse <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2834833&SecMode=1&DocId=2322600&Usage=2>.

¹²⁷ En vertu de l'article 10 de la loi sur les partis politiques (2001), les partis sont tenus de démontrer une base de soutien dans deux tiers des régions du pays pour pouvoir être enregistrés comme partis politiques. Le parti des

comme les Hongrois dans la région de Transcarpathie, ont eu des difficultés à s'imposer en raison de l'obligation d'atteindre le seuil de 5 % pour les listes de partis au niveau régional. Des représentants de minorités nationales ont aussi fait part de préoccupations concernant les frontières de districts électoraux dans certaines collectivités. En outre, la loi « sur les élections locales »¹²⁸ ne prévoit pas la possibilité de voter pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Le Comité consultatif note cependant avec satisfaction que des représentants de minorités nationales, en particulier ceux de la communauté rom, figuraient sur les listes de grands partis présents dans leurs districts et qu'aucun discours d'intolérance ou xénophobe envers les minorités n'a été observé pendant la campagne.

Recommandation

171. Le Comité consultatif demande à nouveau 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 tous les organes élus à tous les niveaux afin de participer pleinement aux affaires publiques, conformément à l'article 15 de la Convention-cadre. Des efforts doivent être déployés pour respecter pleinement les dispositions législatives sur les limites des districts électoraux.

Organes gouvernementaux spécialisés et mécanismes consultatifs

172. Le Comité consultatif note avec regret que la situation n'a connu aucune amélioration depuis le précédent cycle de suivi et qu'aucune mesure n'a été prise pour consolider les structures gouvernementales en charge des minorités nationales. À la suite de la dissolution fin 2010 du Comité d'État pour les nationalités et la religion, après trois années d'activité, lequel avait remplacé le Comité d'État pour les nationalités et la migration, le bureau du plénipotentiaire gouvernemental sur les questions de politique ethno-nationale a été créé en 2014 pour être supprimé à peine un an plus tard¹²⁹. Les députés de la Verkhovna Rada ont considéré que les fonctions du plénipotentiaire gouvernemental faisaient double emploi avec celles du ministère de la Culture et que celui-ci « ne participait pas à la procédure générale en vue de l'élaboration et de l'adoption de décisions gouvernementales dans le domaine respectif ». Les députés ont également proposé la création d'une « autorité exécutive centrale chargée de cette importante sphère de la vie sociale conjointement avec les organes territoriaux des régions »¹³⁰. Malheureusement, aucune mesure n'a été prise pour donner suite à ces propositions.

173. Actuellement, la responsabilité de la mise en œuvre des politiques de l'État en faveur des minorités nationales incombe à la division des minorités nationales et de la communauté d'expatriés ukrainiens qui relève du ministère de la Culture. Cette division, dotée de

Polonais d'Ukraine a dû attendre trois ans avant de pouvoir être enregistré, compte tenu du processus lourd de collecte de signatures.

¹²⁸ Loi « sur les élections locales » adoptée par la Verkhovna Rada le 14 juillet 2015 et signée par le Président le 6 août 2015, disponible à l'adresse

<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/177901?download=true>.

¹²⁹ Voir recommandation des auditions parlementaires sur « le rôle, l'importance et l'impact de la société civile sur l'élaboration de la politique ethno-nationale d'unité en Ukraine » tenues le 25 novembre 2015, quatrième rapport étatique, pages 63-65.

¹³⁰ Quatrième rapport étatique, p. 65.

24 membres, dont certains seulement travaillent sur les questions concernant les minorités nationales, ne peut répondre de manière satisfaisante aux préoccupations des minorités nationales ni mener une politique cohérente à long terme sur les minorités nationales. Son domaine de compétence se limitant à la culture, elle n'est pas en mesure non plus de servir d'interlocuteur des communautés de minorités dans d'autres domaines.

174. Étant donné qu'aucun progrès n'a été observé concernant l'élaboration d'une loi complète sur les minorités nationales, il n'y a eu aucun changement significatif concernant les accords institutionnels destinés à garantir une consultation effective des minorités nationales sur des questions qui présentent un intérêt pour ces dernières. Le Conseil des représentants des associations de minorités ukrainiennes, composé exclusivement d'hommes, n'offrant ainsi aucune perspective de genre sur les questions relatives aux minorités nationales, continue d'exister sous les auspices du ministère de la Culture. Un Conseil similaire de responsables des programmes d'enseignement des organisations publiques ukrainiennes fonctionne sous les auspices du ministère de l'Éducation et des Sciences. Ces deux organes, selon des représentants des minorités nationales, se réunissent à des intervalles irréguliers et ne constituent pas des mécanismes de consultation appropriés. Le groupe de travail interdépartemental pour la mise en œuvre de la stratégie de protection et d'intégration de la minorité nationale rom dans la société ukrainienne pour la période jusqu'en 2020 n'assume lui non-plus son rôle en tant qu'organe consultatif, n'a pas d'influence sur les décisions prises ultérieurement étant donné qu'il ne se réunit pas régulièrement et du fait du désintérêt de hauts fonctionnaires pour ses activités.

175. Le Comité consultatif se félicite du fait que la Verkhovna Rada ait reconnu le Mejlis du peuple Tatar de Crimée en tant qu'« organe exécutif de l'Assemblée du Peuple Tatar de Crimée, et l'Assemblée en tant qu'autorité de représentation suprême des Tatars de Crimée »¹³¹ ainsi que de la création d'un bureau du Commissaire du président de l'Ukraine pour les affaires des Tatars de Crimée. Il note cependant que ces changements demandés depuis longtemps interviennent seulement après l'annexion illégale par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol en 2014. En conséquence, les décisions de ces deux organes restent inexécutives en raison de l'absence de contrôle effectif des autorités sur la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol. En outre, le retard pour transférer les fonds nécessaires au fonctionnement du Mejlis et du bureau du commissaire, ainsi que le retard pour officialiser leur statut et leurs responsabilités entravent sérieusement leur capacité à s'acquitter de leurs fonctions statutaires.

Recommandations

176. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités de rétablir un organe gouvernemental permanent et spécialisé doté de ressources humaines et financières 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'État porte une attention suffisante aux questions de protection des minorités.

177. Les autorités devraient élargir leurs structures de consultation des représentants des minorités au-delà des sphères culturelle et éducative et faire en sorte que les personnes

¹³¹ Quatrième rapport étatique, p. 69.

appartenant à des minorités nationales aient effectivement la possibilité de participer aux affaires publiques et de s'impliquer activement dans tous les processus de décision qui les concernent.

Participation à la vie socio-économique

178. La stratégie de protection et d'intégration de la minorité nationale rom dans la société ukrainienne pour la période jusqu'en 2020 reste le principal instrument en vigueur pour la mise en œuvre des politiques gouvernementales en faveur des Roms dans les domaines de la culture, de la préservation de l'identité ethnique, de l'amélioration des conditions de vie et de santé, de la prévention des infractions à caractère raciste et de la réduction du chômage. En outre, dans la région de Transcarpathie, le programme régional pour 2012-2015 a été adopté. Le Comité consultatif se réjouit des informations contenues dans le rapport étatique sur les logements mis à la disposition des familles et individus roms figurant dans le registre public unique des citoyens qui ont besoin d'améliorer leurs conditions de vie conformément à l'article 42 du Code du logement de l'URSS, toujours en vigueur en Ukraine. Il prend note des travaux infrastructurels réalisés sur les routes, les canalisations d'eau, les égouts et les lignes électriques, destinés à améliorer les conditions de vie des Roms. Ces projets ont permis d'améliorer concrètement les conditions de vie dans certains quartiers roms.

179. Le Comité consultatif note cependant avec une certaine inquiétude que les Roms continuent de subir une discrimination multiple et que, malgré les programmes successifs, ils restent la minorité nationale socialement la plus vulnérable. Selon l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action de la stratégie, réalisée conjointement par l'*International Renaissance Foundation* en coopération avec le Centre européen pour les droits des Roms entre octobre 2014 et janvier 2015, 63 % des Roms demeurent sans emploi. 22 % des Roms travaillent à temps partiel et 15 % seulement à temps complet. Sur les Roms qui travaillent, plus de la moitié (57 %) travaille dans le secteur de l'économie informelle (essentiellement dans le commerce ou en tant que prestataires de services), sans officialiser leur statut en tant qu'entrepreneurs privés¹³². Les principales raisons qui sous-tendent les difficultés persistantes auxquelles sont confrontés les Roms pour accéder à l'emploi sont un faible niveau d'instruction (24 % des Roms n'ont pas été scolarisés), l'absence de documents d'identité (23 % des Roms n'ont pas de passeports) et l'isolement (de nombreux Roms vivent dans des quartiers densément peuplés qui sont isolés et dépourvus de toute infrastructure ou dotés d'infrastructures en mauvais état)¹³³.

180. Les Roms continuent de rencontrer des problèmes pour accéder aux soins de santé. Les principaux obstacles dans ce domaine sont l'absence de documents d'identité et d'enregistrement du domicile. En outre, de nombreux Roms ont des difficultés, en raison de leur pauvreté, à assumer les coûts supplémentaires engendrés par les soins. Selon des représentants roms, des cas de refus de soins et la connaissance insuffisante des spécificités roms continuent d'être signalés. Le Comité consultatif se réjouit des informations sur la mise en place et le soutien du réseau des médiateurs sociaux et de santé roms dans sept régions de l'Ukraine par l'organisation caritative internationale « *Roma Women Fund Chiricli* », dans le but

¹³² Rapport sur la « mise en œuvre de la politique nationale en faveur des Roms », p. 9, disponible à l'adresse https://issuu.com/irf_ua/docs/rpi-2015-2_engl.

¹³³ *New Ukraine and the International Renaissance Foundation « Annual report–2015 »*, p. 54, disponible à l'adresse http://www.irf.ua/content/files/annual_report_2015_en.pdf.

de garantir une bonne communication et une mise en contact rapide des Roms avec le système médical¹³⁴. Le Comité consultatif note cependant que la fourniture de soins de santé relève avant tout de la responsabilité des autorités ukrainiennes qui devraient être plus proactives à cet égard et ne pas dépendre de l'engagement de la société civile et des institutions internationales.

Recommandation

181. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre 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.

Article 16 de la Convention-cadre

Réforme administrative

182. Le Comité consultatif note que la législation a été adoptée en 2014 et 2015 dans le but d'engager une réforme territoriale et administrative, comprenant des lois sur la politique régionale de l'État, la décentralisation fiscale, ainsi que sur la coopération et la fusion des collectivités locales (*hromadas* au niveau inférieur et *raions* au niveau intermédiaire des collectivités locales). La réforme de la structure territoriale et de l'administration locale a été entreprise dans le but de renforcer les unités administratives locales (*hromadas*) en décentralisant les pouvoirs et en créant des collectivités locales plus grandes, capables de fournir des services de base à la population. Une telle approche intégrée de l'administration, en créant un plus petit nombre de *hromadas* plus grandes, dotées de compétences accrues conduisant au renforcement de l'autonomie des collectivités locales, est généralement bien accueillie. Il convient cependant de noter que le manque de ressources et la formation insuffisante des conseillers locaux et des agents administratifs qui existaient avant la réforme peuvent sérieusement affecter la capacité de ces fonctionnaires à s'acquitter de leurs fonctions, et par conséquent ébranler la confiance du public dans le processus de réforme.

183. En outre, tout en saluant les efforts déployés pour améliorer les services municipaux pour tous les habitants du pays, le Comité consultatif note néanmoins que les *hromadas* où vit une forte proportion de personnes appartenant aux minorités nationales, qui jouissent actuellement d'une administration autonome, risquent de faire l'objet d'une fusion avec les villages environnants habités par des personnes appartenant à la majorité ou à une autre minorité nationale. Cela pourrait se traduire par la difficulté, voire l'impossibilité à atteindre les seuils permettant d'accéder à certains droits réservés aux minorités prévus par la loi ukrainienne et pourrait également conduire à une limitation des possibilités offertes aux personnes appartenant aux minorités nationales d'avoir une influence sur les affaires locales. Selon plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif, les préoccupations des minorités nationales n'ont pas été sérieusement examinées au stade de la planification et aucune

¹³⁴ « Rapport annuel 2014 » de l'*International Renaissance Foundation*, p. 93, disponible à l'adresse http://www.irf.ua/content/files/annual_report_2014_en.pdf.

consultation sur le sujet n'a été tenue avec des représentants des minorités nationales (voir aussi commentaires au titre de l'article 15).

Recommandation

184. Le Comité consultatif exhorte les autorités à faire en sorte, lors du redécoupage des frontières administratives, de ne pas limiter les droits et libertés qui découlent de la Convention-cadre et de garantir la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales aux discussions au niveau local.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Coopération bilatérale

185. Le Comité consultatif note que l'Ukraine a conclu des accords bilatéraux contenant des clauses de protection des minorités nationales. La protection des droits des minorités nationales est prévue dans des accords interétatiques conclus entre l'Ukraine et les États suivants : Allemagne, Hongrie, Roumanie, Fédération de Russie et République slovaque¹³⁵. Dans plusieurs villes ukrainiennes, les consulats de pays voisins soutiennent activement les projets d'organisations de minorités nationales et facilitent les contacts transfrontaliers. Des commissions bilatérales intergouvernementales ont été établies sur la base d'accords bilatéraux conclus avec l'Allemagne, la Hongrie, la Roumanie et la République slovaque pour servir de cadres d'échange sur des questions concernant les minorités nationales. Le Comité consultatif souhaite néanmoins rappeler à cet égard que la responsabilité de la protection des droits des minorités dans un État incombe principalement à celui-ci et ne devrait en aucun cas dépendre de la nature des relations bilatérales.

Recommandation

186. Le Comité consultatif encourage les autorités à mettre en œuvre les accords bilatéraux existants dans un esprit de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre États, tout en respectant le rôle des normes et procédures multilatérales.

¹³⁵ Voir quatrième rapport étatique, p. 60

III. Conclusions

187. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par l'Ukraine.

188. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et recommandations détaillées figurant dans les chapitres I et II du quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Ukraine¹³⁶ tenant compte du fait qu'à présent la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol et des parties de la région du Donbass restent en dehors du contrôle effectif des autorités ukrainiennes. Elles devraient notamment prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate¹³⁷

- **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 avec des mécanismes de mise en œuvre effectives ;**
- **Promouvoir le respect et la compréhension interculturelle entre les différents groupes de la société dans son ensemble, y compris au moyen de mesures globales visant la population majoritaire ; lutter contre les stéréotypes et les préjugés dans le discours politique et favoriser la tolérance et le dialogue interculturel dans l'ensemble de la société ;**
- **Poursuivre les efforts pour mettre en point, en consultation avec tous les groupes concernés, un cadre politique et législatif clair et cohérent sur l'utilisation des langues, afin d'offrir des garanties juridiques solides pour la protection et l'utilisation de toutes les langues minoritaires, y compris celles des minorités moins nombreuses ;**
- **Prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin sans plus tarder aux pratiques qui perpétuent la ségrégation des enfants roms à l'école et redoubler d'efforts pour remédier aux autres problèmes auxquels se heurtent les enfants roms ;**
- **Faire en sorte, lors du redécoupage des frontières administratives, de ne pas limiter les droits et les libertés qui découlent de la Convention-cadre et de garantir la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales aux discussions au niveau local.**

¹³⁶ Un lien vers l'avis sera inséré dans le projet de résolution avant soumission au GR-H.

¹³⁷ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.



Autres recommandations¹³⁸

- Déployer tous les efforts nécessaires pour réaliser un recensement complet de la population aussitôt que possible ; revoir, en étroite concertation avec les représentants des minorités, la méthode de recensement, le libellé des questions posées et les garanties pour obtenir des réponses libres et éclairées ;
- Intensifier les efforts visant à combattre les manifestations d'intolérance, de racisme et de xénophobie, ainsi que les discours de haine dans la société ukrainienne, et enquêter sur ces incidents et, s'il y a lieu, appliquer des sanctions qui adéquate ;
- Redoubler d'efforts pour restituer les biens et les bâtiments religieux aux communautés concernées, en particulier ceux qui revêtent une importance déterminante pour le maintien des identités religieuses et culturelles ;
- Faciliter et encourager l'utilisation de toutes les langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives en créant un environnement favorable à leur utilisation active dans la vie publique en général ; veiller à ce que les exigences linguistiques soient appliquées de manière équitable et proportionnée à l'objectif poursuivi ;
- Introduire de la flexibilité dans la mise en œuvre de la réforme territoriale et faire en sorte que l'offre et la qualité de l'enseignement dans les écoles de langues minoritaires ne pâtissent pas de l'établissement de grandes écoles plateformes ; concevoir des mesures globales et à long terme pour améliorer l'offre et la qualité de l'enseignement dans la langue d'État dans le système d'enseignement public ;
- Veiller à ce que le cadre législatif contienne des mécanismes effectifs pour que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent être convenablement représentées dans les organes élus à tous les niveaux ; faire en sorte que les intérêts des personnes appartenant aux minorités nationales ne soient pas limités lors du redécoupage des limites des districts électoraux, conformément aux dispositions législatives existantes ;
- Encourager effectivement la participation des Roms à la vie socio-économique ; intensifier les efforts pour leur permettre d'accéder de manière adéquate au logement, aux services de santé et à l'emploi, y compris par le biais d'activités d'éducation et de formation professionnelles ciblées.

¹³⁸ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.