



Doc. 13482

08 avril 2014

Développements récents en Ukraine: menaces pour le fonctionnement des institutions démocratiques

Rapport¹

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Corapporteurs: Mme Mailis REPS, Estonie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, et Mme Marietta de POURBAIX-LUNDIN, Suède, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La commission déplore profondément les événements dramatiques qui se sont produits à Maïdan (Kiev) entre le 18 et le 20 février 2014 et ont coûté la vie à plus d'une centaine de manifestants et à 17 policiers, et condamne avec force l'utilisation inacceptable par les autorités ukrainiennes de snipers et de munitions à balles réelles à l'encontre des manifestants à cette occasion. Toutes les pertes en vies humaines, et toutes les violations des droits de l'homme, qui se sont produites dans le sillage des manifestations d'Euromaïdan doivent faire l'objet d'une enquête complète et leurs auteurs, y compris ceux qui faisaient partie de la chaîne de commandement, doivent être traduits en justice. Il ne peut y avoir d'impunité en matière de violations des droits de l'homme, quels qu'en aient été les auteurs.

La commission estime que le nouveau contexte politique découlant des événements intervenus à Maïdan entre le 18 et le 21 février, et le changement de pouvoir qui en a résulté, ont ouvert une fenêtre d'opportunité pour le développement démocratique de l'Ukraine. A cet égard, la réforme constitutionnelle et l'adoption d'un nouveau code électoral unifié devraient constituer la priorité immédiate des autorités ukrainiennes. En outre, une réforme judiciaire d'envergure et la décentralisation du gouvernement, notamment le renforcement des pouvoirs locaux et régionaux, devraient être examinées.

La commission déplore que les changements démocratiques et les développements politiques en Ukraine aient été éclipsés par l'évolution de la situation en Crimée et condamne avec force l'agression militaire russe et l'annexion ultérieure de la Crimée, qui constituent une violation manifeste du droit international, notamment de la Charte des Nations Unies, de l'Acte final d'Helsinki de l'OSCE ainsi que du Statut et des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe.

Elle réaffirme son soutien déterminé à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine et exprime la grande préoccupation que lui cause la mobilisation d'une forte présence militaire russe le long de la frontière avec l'Ukraine, qui aggrave la situation déjà tendue dans le pays.

1. Renvoi en commission: Renvoi 4029 du 7 avril 2014.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Mme Reps et Mme de Pourbaix-Lundin, corapporteuses	6
1. Introduction	6
2. Les événements liés à l'Euromaïdan	7
3. L'accord du 21 février	9
4. Le mouvement de l'Euromaïdan	10
5. Légitimité et élections	12
6. Réforme constitutionnelle et politique	12
7. Relations intercommunautaires et protection des minorités	14
8. Violations des droits de l'homme et enquêtes	16
9. L'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie	17
10. Conclusions	19
Annexe 1 – L'accord du 21 février 2014	21
Annexe 2 – Rapport du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Visite ad hoc effectuée en Ukraine du 21 au 26 mars 2014	23

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire déplore profondément les événements dramatiques qui se sont produits à Maidan (Kiev) entre le 18 et le 20 février 2014, et ont coûté la vie à plus d'une centaine de manifestants et à 17 policiers. De son point de vue, l'escalade de violence sans précédent est largement imputable, ce qu'elle regrette, à l'approche de plus en plus dure des autorités, notamment la soit-disant action antiterroriste de réprimer les manifestations d'Euromaidan par la force, contrairement à tous les conseils donnés par des interlocuteurs nationaux et internationaux, y compris par l'Assemblée dans sa [Résolution 1974 \(2014\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine.

2. L'Assemblée condamne avec force l'utilisation à cette occasion par les autorités ukrainiennes de snipers et de munitions à balles réelles à l'encontre des manifestants. De telles actions sont inacceptables. Toutes les pertes en vies humaines, et toutes les violations des droits de l'homme, qui se sont produites dans le sillage des manifestations d'Euromaidan doivent faire l'objet d'une enquête complète et leurs auteurs, y compris ceux qui faisaient partie de la chaîne de commandement, doivent être traduits en justice. Il ne peut y avoir d'impunité en matière de violations des droits de l'homme, quels qu'en aient été les auteurs. Dans le même temps, il est important que ces enquêtes soient impartiales et exemptes de toute motivation politique ou de tout désir de vengeance. Elles devraient être menées dans la transparence et dans le plein respect des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). Le comité consultatif proposé par le Conseil de l'Europe pourrait jouer un rôle important en aidant les autorités à faire en sorte que ces conditions soient remplies.

3. La Verkhovna Rada a joué un rôle important et constructif pour résoudre la crise lorsque, dans l'unité et le consensus, elle a géré le changement de pouvoir et l'application des principales dispositions de l'accord du 21 février 2014, dans l'esprit des principes généraux de l'accord et en tenant dûment compte des principes constitutionnels. L'Assemblée reconnaît donc pleinement la légitimité des nouvelles autorités de Kiev et la légalité de leurs décisions. Elle déplore les tentatives de remise en question de la légitimité des nouvelles autorités, qui ne peuvent servir qu'à déstabiliser le pays.

4. L'Assemblée estime que le nouveau contexte politique découlant des événements intervenus à Maidan entre le 18 et le 21 février, et le changement de pouvoir qui en a résulté, ont ouvert une fenêtre d'opportunité pour le développement démocratique de l'Ukraine. Il est important maintenant d'exploiter cette fenêtre d'opportunité pour instaurer un système de gouvernance véritablement démocratique et inclusif qui garantira et renforcera l'unité du pays.

5. L'Assemblée prend note des amendements constitutionnels de 2004 qui ont été réinstaurés par la Verkhovna Rada avec la majorité requise. L'Assemblée rappelle et réitère ses préoccupations à l'égard de ces amendements constitutionnels, telles qu'exprimées dans diverses résolutions de l'Assemblée adoptées lors de la première entrée en vigueur de ces amendements. Il est donc urgent d'introduire d'autres réformes constitutionnelles. L'Assemblée invite vivement la Verkhovna Rada à mettre à profit l'occasion unique que constitue son unité, maintenant, pour adopter sans plus attendre les amendements constitutionnels nécessaires pour établir un meilleur «équilibre du pouvoir entre le Président et le corps législatif et pour mettre la Constitution du pays pleinement en conformité avec les normes et principes du Conseil de l'Europe. A cet égard, l'Assemblée se félicite de l'engagement clairement exprimé de toutes les forces politiques en Ukraine en faveur de l'adoption de ces amendements constitutionnels en première lecture avant la tenue de la prochaine élection présidentielle et en dernière lecture au début de la prochaine session de la Verkhovna Rada, en septembre 2014. Etant donné que le temps presse, l'Assemblée invite la Verkhovna Rada à utiliser pleinement les avis déjà rendus par la Commission européenne pour la démocratie pour le droit (Commission de Venise) sur les projets et textes d'orientation antérieurs pour une réforme constitutionnelle en Ukraine.

6. La légitimité de la Verkhovna Rada, issue des urnes en 2012 lors d'élections qui ont été observées, entre autres, par l'Assemblée ne saurait être remise en question. Dans le même temps, l'Assemblée reconnaît que, du fait des développements politiques récents, notamment la déroute du Parti des Régions, plusieurs groupes de personnes en Ukraine craignent d'être mal ou non représentées à la Verkhovna Rada et par là-même au niveau du gouvernement central. Pour garantir la représentativité la plus complète possible de la Verkhovna Rada, qui servira l'unité et la stabilité du pays, des élections législatives anticipées devraient être organisées aussitôt que cela sera possible sur le plan technique et politique.

7. Les prochaines élections législatives devraient être menées sur la base d'un nouveau code électoral unifié et d'un système régional d'élection à la proportionnelle, comme l'ont recommandé à de nombreuses reprises l'Assemblée et la Commission de Venise. Pour éviter tous retards inutiles dans l'adoption de ce code

2. Projet de résolution adopté par la commission le 8 avril 2014.

électoral, l'Assemblée recommande que la Verkhovna Rada élabore un code électoral unifié en se servant du projet qui avait été préparé par le groupe de travail Klioutchkovsky auquel avaient participé tous les courants politiques et qui avait bénéficié de l'expertise de la Commission de Venise.

8. La réforme constitutionnelle et l'adoption d'un nouveau code électoral unifié devraient certes constituer la priorité immédiate des autorités ukrainiennes; cependant, une réforme judiciaire d'envergure et la décentralisation du gouvernement, notamment le renforcement des pouvoirs locaux et régionaux, devraient aussi être examinées et mises en œuvre d'urgence.

9. Malheureusement, de récents événements ont aggravé le clivage entre l'est et l'ouest de l'Ukraine, suscitant un malaise au sein des populations des deux parties du pays. Aux yeux de l'Assemblée, le clivage est principalement d'origine politique, indépendamment des différences historiques et culturelles claires entre l'est et l'ouest de l'Ukraine. Elle recommande donc que les autorités établissent une stratégie globale et inclusive pour renforcer les pouvoirs locaux et régionaux et décentraliser le gouvernement. Cette stratégie de décentralisation devrait reposer sur les principes d'un Etat unitaire fort doté d'un système efficace de gouvernance centrale, avec une délégation de responsabilités et pouvoirs aux régions. L'Assemblée conteste fermement toute notion de fédéralisation de l'Ukraine, car cela affaiblirait substantiellement l'unité et la stabilité du pays.

10. Le manque d'indépendance de la justice et les déficiences structurelles du système judiciaire préoccupent de longue date l'Assemblée. Des réformes judiciaires de grande ampleur doivent maintenant être rapidement mises en œuvre. L'Assemblée réitère ses recommandations formulées dans des résolutions précédentes et qui sont toujours valables. Elle souligne que des amendements constitutionnels sont nécessaires pour instaurer un système judiciaire pleinement conforme aux normes européennes.

11. L'Assemblée prend note des conclusions du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, qui s'est rendu en Ukraine du 21 au 26 mars 2014. Elle se félicite qu'en l'état actuel de la situation en Ukraine, aucune menace immédiate ne pèse sur la jouissance des droits des minorités. Dans le même temps, elle invite les autorités à se montrer proactives en adoptant toutes les mesures possibles pour renforcer l'unité du pays et à s'abstenir de tout acte ou propos qui pourrait semer la discorde et saper – ou contribuer à saper – l'unité nationale. Dans ce contexte, l'Assemblée regrette la décision de la Verkhovna Rada d'abroger la Loi sur la langue d'Etat, même si cette décision n'a jamais été entérinée ou mise en œuvre.

12. L'Assemblée se dit préoccupée par le nombre croissant de signalements dignes de foi de violations des droits de l'homme des minorités ethniques ukrainienne et tatar en Crimée, y compris l'accès à leurs propres maisons, après son annexion par la Russie. Elle appelle les autorités russes à veiller à ce qu'il soit immédiatement mis un terme à ces violations et à ce que tous leurs auteurs soient traduits en justice. En outre, les représentants internationaux de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) chargés de suivre la situation des droits de l'homme devraient pouvoir accéder à la région sans restrictions.

13. Les rumeurs fréquentes et non corroborées de violations des droits des minorités en Ukraine, ainsi que l'image négative donnée par certains médias nationaux et internationaux du nouveau gouvernement de Kiev, ont affecté les relations interethniques en Ukraine, et, en définitive, l'unité et la stabilité du pays. Nous invitons tous les médias à s'abstenir de propager de telles rumeurs et à couvrir les événements dans la région de manière impartiale et factuelle. Nous invitons les autorités à s'abstenir de toute censure des médias.

14. L'Assemblée déplore que les changements démocratiques et les développements politiques en Ukraine aient été éclipsés par l'évolution de la situation en Crimée. Elle condamne avec force l'agression militaire russe et l'annexion ultérieure de la Crimée, qui constituent une violation manifeste du droit international, notamment de la Charte des Nations Unies, de l'Acte final d'Helsinki de l'OSCE ainsi que du Statut et des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe.

15. Aux yeux de l'Assemblée, aucun des arguments que la Fédération de Russie a fait valoir pour justifier ses actes ne résiste à l'examen des faits et des preuves. Il n'y avait pas de prise de contrôle du gouvernement central à Kiev par l'extrême-droite, ni de menace imminente à l'encontre des droits de la minorité ethnique russe dans le pays en général, et en Crimée en particulier. Etant donné que ni le sécessionnisme, ni l'intégration à la Fédération de Russie, n'étaient une priorité à l'ordre du jour politique de la population de Crimée, ni largement soutenu, avant l'intervention militaire russe, l'Assemblée considère que le mouvement en faveur de la sécession et de l'intégration à la Fédération de Russie a été provoqué et incité par les autorités russes, sous couvert d'une intervention militaire.

16. Le soit-disant référendum qui a été organisé en Crimée le 16 mars 2014 était contraire aux Constitutions de la Crimée comme de l'Ukraine. En outre, la participation et les résultats annoncés pour cette consultation ne sont pas plausibles. L'issue de ce référendum et l'annexion illégale du territoire de la Crimée par la Fédération de Russie n'ont donc pas d'effet juridique et ne sont pas reconnues par le Conseil de l'Europe. L'Assemblée réaffirme son soutien déterminé à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

17. L'Assemblée exprime la grande préoccupation que lui cause la mobilisation d'une forte présence militaire russe le long de la frontière avec l'Ukraine, ce qui pourrait être un signe que la Fédération de Russie envisagerait de poursuivre son agression militaire, sans qu'il y ait eu provocation, contre l'Ukraine, ce qui est inacceptable.

18. Etant donné le risque de déstabilisation et la détérioration du régime de sécurité de l'ensemble de la région qu'entraînerait une escalade de l'agression militaire russe à l'encontre de l'Ukraine, l'Assemblée recommande que les signataires de l'Accord de Budapest, ainsi que d'autres Etats européens concernés, explorent la possibilité d'accords de sécurité concrets pour garantir l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

B. Exposé des motifs, par Mme Reps et Mme de Pourbaix-Lundin, corapporteuses

1. Introduction

1. Le 30 janvier 2014, lors d'un débat selon la procédure d'urgence, l'Assemblée a adopté la [Résolution 1974 \(2014\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine.

2. Dans cette Résolution, l'Assemblée a exprimé sa vive préoccupation concernant la crise politique qui a éclaté à la suite de la décision des autorités ukrainiennes de suspendre la procédure de signature d'un accord d'association entre l'Ukraine et l'Union européenne. Elle a déploré et jugé préoccupants, en particulier, la brutalité et le recours excessif et disproportionné à la force par la police à l'encontre des protestataires lors des manifestations consécutives à cette décision. Elle a considéré que les tentatives des autorités de disperser de force ces manifestations, dites «de l'Euromaïdan», n'ont fait qu'aggraver la crise politique et galvaniser les manifestants. Par conséquent, elle a demandé en des termes très clairs aux autorités de s'abstenir de toute tentative de disperser de force ces manifestations ou de toute autre action susceptible d'intensifier la crise. De la même manière, elle a invité les manifestants à s'abstenir de tout acte provoquant une réaction violente de la police.

3. Par ailleurs, l'Assemblée s'est montrée extrêmement préoccupée par les allégations crédibles de violations des droits de l'homme par la police et les forces de sécurité – ou des personnes sous leur contrôle – contre des manifestants de l'Euromaïdan. Elle a demandé aux autorités de faire cesser immédiatement ces violations et de veiller à ce que toute allégation de violation des droits de l'homme fasse l'objet d'une enquête sérieuse.

4. En considération des événements survenus depuis l'adoption de la résolution, il importe de noter que l'Assemblée avait insisté sur le fait que la décision des autorités de Kiev de ne pas signer l'accord d'association avait aussi été lourdement influencée par de fortes pressions de la part des autorités russes, et notamment par des menaces de sanctions économiques et politiques, contraires aux normes et obligations diplomatiques ainsi qu'aux engagements pris lors de l'adhésion. Dans ce contexte, l'Assemblée avait expressément rappelé à la Fédération de Russie ses obligations en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe.

5. Après l'adoption de la [Résolution 1974 \(2014\)](#), nous nous sommes rendues à Kiev pour une visite d'information du 17 au 21 février 2014. Cette visite a coïncidé avec les événements dramatiques de Maïdan, où les violentes tentatives des autorités de disperser les manifestations de l'Euromaïdan ont fait plus de 80 victimes³. Du fait de notre présence sur place, y compris à Maïdan, nous avons pu suivre directement le déroulement des événements sur le terrain. Durant notre visite, nous avons pu maintenir des contacts approfondis et fréquents avec toutes les parties au conflit – autorités, opposition, société civile et manifestants –, ce qui nous a donné une bonne vision de l'évolution de la situation. Nous tenons à remercier la Verkhovna Rada ainsi que le chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev et ses collaborateurs pour toute l'aide qu'ils ont apportée à notre délégation, en particulier dans ces circonstances difficiles.

6. Malheureusement, les événements de la place Maïdan à Kiev ont vite été supplantés par ceux qui ont eu lieu en Crimée à la suite de l'intervention militaire russe qui a abouti à l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie.

7. En réaction aux événements de Kiev et compte tenu de la situation en Crimée, la commission de suivi a décidé, à sa réunion à St Julian (Malte) le 28 février 2014, de demander un débat selon la procédure d'urgence sur «les développements récents en Ukraine, menaces pour le fonctionnement des institutions démocratiques» à la partie de session d'avril de l'Assemblée. Le 6 mars 2014, le Bureau de l'Assemblée a décidé de recommander à l'Assemblée de tenir ce débat lors de la partie de session d'avril et de renvoyer la question à la commission de suivi pour rapport.

3. La confusion règne quant au nombre exact de victimes, mais toutes les sources s'accordent à dire qu'il est supérieur à cent. Les autorités ukrainiennes ont annoncé initialement que quelque 88 personnes – dont 17 policiers – étaient mortes à la suite des violences de Maïdan entre le 18 et le 20 février 2014 et qu'il y avait eu plusieurs centaines de blessés, dont beaucoup dans un état critique. Depuis, au moins 16 personnes auraient succombé aux blessures subies lors des violences du 18 au 20 février. Neuf autres personnes sont mortes entre le 22 janvier (date du premier décès) et le 17 février, ce qui porte à 110-120 au minimum le nombre total de victimes de la manifestation de Maïdan. Plusieurs blessés se trouvant toujours dans un état critique, il est possible que ce chiffre continue d'augmenter.

8. Afin d'étudier les conséquences de l'annexion de la Crimée par la Russie, ainsi que l'évolution de la situation au plan politique à la suite des événements de Maïdan, le Comité des Présidents et les corapporteuses de l'Assemblée pour l'Ukraine se sont rendus en Ukraine du 21 au 25 mars 2014. Outre des réunions avec les autorités à Kiev, la délégation a rencontré les autorités régionales ainsi que des groupes de la société civile, parmi lesquels des organisations ethniques, à Donetsk et Lviv.

2. Les événements liés à l'Euromaïdan⁴

9. Après le rejet par la Verkhovna Rada, le 28 janvier 2014, des lois dites «anti-manifestations», les négociations entre les autorités et l'opposition unie au sein de l'Euromaïdan ont pris un tour plus intensif. Ces négociations portaient sur la possibilité de réintroduire (en partie) les amendements à la Constitution de 2004 qui avaient été invalidés par un arrêt de la Cour constitutionnelle en 2010. Ces amendements visaient à assurer une meilleure répartition des pouvoirs entre le parlement et le Président que celle prévue dans la Constitution de 1996 alors en vigueur. En outre, ces dispositions rendaient le gouvernement responsable devant le parlement, au lieu du Président, ce qui ouvrait la possibilité de créer un gouvernement d'unité nationale regroupant des membres de l'opposition et des membres de la majorité au pouvoir. Selon certaines informations, les autorités et l'opposition étaient parvenues à un accord de principe sur la nécessité de modifications de la Constitution mais – toujours d'après ces informations – pas sur les modalités précises de la procédure requise pour les mettre en œuvre. La séance plénière de la Verkhovna Rada du 18 février 2014 devait être consacrée à la discussion de la réforme constitutionnelle sur la base des propositions de l'opposition visant à réintroduire les amendements constitutionnels de 2004.

10. Il n'est pas possible, dans le cadre de ce rapport, de décrire et discuter en détail l'enchaînement exact des événements qui se sont déroulés sur et autour de Maïdan pendant la période du 18 au 21 février. Nous nous limitons donc à en indiquer les moments essentiels, en donnant une appréciation globale des développements intervenus pendant cette semaine.

11. Une grande manifestation pacifique en direction de la Verkhovna Rada était prévue et annoncée pour le 18 février 2014, jour où la Rada devait commencer à débattre des propositions de l'opposition pour modifier la Constitution. Cependant, le matin du 18 février, le président de la Verkhovna Rada, Volodymyr Rybak, a annoncé qu'il refusait d'enregistrer les projets de lois d'amendement de la Constitution préparés par l'opposition, en invoquant des motifs d'ordre technique. A la suite de cette décision, la manifestation devant la Verkhovna Rada a pris un tour violent. On ignore qui a été l'instigateur de ces incidents et la question est devenue un point de discorde entre les autorités d'alors et les manifestants, les autorités accusant les manifestants d'être à l'origine des violences. Les manifestants, de leur côté, accusent des *titushky* (agents provocateurs) travaillant pour les autorités d'avoir déclenché les incidents.

12. Quelle que soit l'origine des violences, il est clair, pour citer un diplomate que nous avons rencontré, que les autorités étaient préparées à cette éventualité et rapidement les événements sont entrés dans un processus d'escalade de la violence. Les forces de police ont utilisé des armes à balles réelles et des snipers de la police ont visé les manifestants depuis certaines positions avantageuses sur les toits des immeubles avec des balles en caoutchouc et des grenades neutralisantes. Les manifestants ont répondu avec des cocktails Molotov, des engins explosifs de fabrication artisanale et des armes légères. En outre, les manifestants ont pris d'assaut le siège du Parti des régions et l'ont occupé pendant plusieurs heures. L'après-midi du 18 février, lorsque les manifestants ont été refoulés sur Maïdan, au moins cinq d'entre eux avaient perdu la vie.

13. A la fin de l'après-midi, les autorités ont annoncé qu'elles allaient lancer une opération «anti-terroriste» sur Maïdan en donnant aux manifestants jusqu'à 18 heures pour quitter la place. Pendant la soirée, les autorités ont fermé Canal 5⁵, une chaîne de télévision soutenant les manifestations, apparemment sans aucune justification légale, afin d'empêcher la diffusion d'informations sur les événements en cours à Maïdan à l'ensemble de la population ukrainienne. En dépit de plusieurs appels urgents de personnalités ukrainiennes et de la communauté internationale, y compris les rapporteuses, leur demandant instamment de ne pas chercher à reprendre le contrôle de la place et d'éviter de nouvelles effusions de sang, à 20 heures, les autorités ont lancé une attaque de grande envergure sur Maïdan dans l'intention déclarée de dégager la

4. Dans ce rapport, «Maïdan» désigne la place de l'Indépendance de Kiev, site des événements, et «Euromaïdan» le mouvement de protestation.

5. A l'exception de Canal 5, tous les radiodiffuseurs nationaux sont contrôlés par des intérêts commerciaux qui étaient alors considérés comme proches des autorités.

place. Des affrontements de plus en plus violents entre la police et les manifestants se sont poursuivis pendant toute la nuit. Néanmoins, la police n'a réussi à dégager qu'une partie de Maïdan. Au début du lendemain, le 19 février, 26 personnes avaient perdu la vie, dont 10 policiers.

14. Une réunion d'urgence entre le président Ianoukovitch et les dirigeants de l'opposition – M. Arseni Iatseniouk (*Batkivshchyna*, Union panukrainienne «Patrie»), M. Vitali Klitschko (UDAR) et M. Oleh Tyahnybok (*Svoboda*) – a eu lieu pendant la nuit du 18 au 19 février 2014. Bien que cette réunion n'ait pas abouti à un accord concret sur les moyens de sortir de l'impasse, elle a permis de réduire l'intensité des affrontements qui ont commencé le matin du 19 février, situation qui s'est maintenue pour l'essentiel pendant toute cette journée. Néanmoins, quatre personnes ont perdu la vie pendant les affrontements du 19 février, dont deux auraient été tuées par balles par des *titushky*.

15. L'après-midi du 19 février, une trêve informelle a été déclarée entre les manifestants et la police. Alors que les affrontements directs étaient temporairement interrompus, la police a continué toute la nuit à lancer des grenades neutralisantes et à utiliser des canons à eau contre les campements de manifestants. De même que pendant la nuit précédente, des protestataires venus de Kiev et d'ailleurs ont continué à affluer pour rejoindre la foule réunie sur Maïdan. Les estimations du nombre de manifestants sur Maïdan le matin du 20 février varient mais la plupart semblent s'accorder à reconnaître qu'au moins 30 000 personnes étaient présentes sur la place à ce moment.

16. Le matin du 20 février, la police s'est soudain retirée de la place. Les manifestants se sont avancés rapidement pour réinvestir Maïdan et ont cherché à repousser la police vers les barricades entourant Maïdan, qui constituaient auparavant la limite tacite entre police et manifestants. Les affrontements qui ont suivi ont atteint un niveau de brutalité bien supérieur aux jours précédents, la police et les forces spéciales ouvrant le feu avec des armes automatiques et des équipes de snipers des forces spéciales prenant individuellement pour cibles des manifestants et des membres du personnel médical d'urgence. A la fin de la journée, un nombre effrayant de personnes – plus de 60 – avaient perdu la vie, la plupart tuées par les balles des snipers. Au milieu de l'après-midi, le niveau des affrontements s'est atténué, alors qu'un nombre croissant de membres de la majorité au pouvoir abandonnaient le Parti des régions et le gouvernement et que les ministres des Affaires étrangères d'Allemagne, de France et de Pologne arrivaient à Kiev.

17. L'après-midi du 20 février, une rencontre a eu lieu entre le président Ianoukovitch et les ministres des Affaires étrangères d'Allemagne, de France et de Pologne représentant l'Union européenne, afin de résoudre par la médiation la situation qui escaladait rapidement. Cette réunion intervenait après la décision de l'Union européenne d'interdire la délivrance de visas aux personnes responsables de violences et de violations des droits de l'homme en Ukraine et de geler leurs avoirs. Après une réunion avec les dirigeants de l'opposition, un accord entre l'opposition et les autorités a été annoncé le 21 février.

18. Les développements politiques intervenus après les affrontements sur Maïdan seront abordés plus loin. Cependant, un certain nombre d'aspects concernant les événements de cette semaine doivent être soulignés.

19. L'escalade croissante de la violence a été en grande partie le résultat de l'approche brutale adoptée par les autorités et, en particulier, de leur décision de disperser les manifestations de l'Euromaïdan par la force, contrairement aux conseils de tous leurs interlocuteurs nationaux et internationaux. Cela ne veut pas dire, nous le soulignons, que les manifestants ne portent aucune responsabilité dans certains des événements qui se sont produits cette semaine. Cependant, pendant la semaine, les autorités ont eu plusieurs fois la possibilité d'enrayer l'escalade de la crise et de mettre un terme à la violence mais, à aucun moment, elles n'ont mis à profit cette possibilité, malgré les avis contraires reçus de différentes parties. Les autorités ont souvent pris, malheureusement, des mesures qui ne pouvaient qu'aggraver encore la tension. L'impression a ainsi clairement été donnée, comme nous l'ont affirmé plusieurs de nos interlocuteurs, que l'administration présidentielle cherchait délibérément à intensifier le mouvement de protestation jusqu'à un point qui justifierait la déclaration de l'état d'urgence et le déploiement de l'armée pour disperser les manifestations. Le nombre croissant de véhicules militaires à Kiev à la fin de la semaine semble confirmer ce point de vue.

20. L'escalade de la violence semble avoir été soutenue par le Président et son entourage mais non par les membres du Parti des régions. Comme indiqué dans notre rapport précédent⁶, le Parti des régions était divisé à la fois sur les causes des manifestations de l'Euromaïdan et sur l'attitude à adopter à leur égard, et de très fortes pressions ont été exercées pour neutraliser les dissidents potentiels. Toutefois, la brutalité et les violences croissantes pendant la semaine du 17 au 21 février, culminant avec le déploiement de snipers, semblent avoir conduit à un point de rupture. Tôt le jeudi 20 février 2014, les principaux intérêts financiers

6. [Doc. 13405](#).

auraient retiré leur soutien au Président, comme le montre le fait que nombre des chaînes de télévision sous leur contrôle – qui avaient jusqu'alors évité de couvrir les manifestations ou avaient diffusé principalement le point de vue du gouvernement – ont commencé à couvrir les événements violents sans interruption et, pour l'essentiel, de façon impartiale. La démission d'un grand nombre de personnalités clés et de parlementaires du Parti des régions a suivi. Le matin du vendredi 21 février, alors que le Président Ianoukovitch discutait encore avec les ministres des Affaires étrangères d'Allemagne, de France et de Pologne, il était clair, y compris pour le Président Ianoukovitch lui-même, qu'il avait perdu le soutien de son parti et était activement désavoué par ses membres. C'est là, à notre avis, la raison essentielle de son soudain départ – ou de sa fuite – de Kiev le vendredi soir, bien plus certainement que les déclarations de diverses factions de l'Euromaïdan indiquant qu'elles n'accepteraient pas la partie de l'accord avec l'Union européenne autorisant le Président Ianoukovitch à demeurer au pouvoir, malgré les rumeurs contraires qui circulent à ce sujet.

21. De nombreuses théories ont été discutées dans les médias, à l'instigation semble-t-il de certaines forces politiques, au sujet des snipers présents à Maïdan. On a allégué qu'il s'agissait en réalité de provocateurs appartenant au mouvement de protestation. Toutefois, cela est contredit par certaines déclarations officielles reconnaissant que l'ordre de tirer à balles réelles a été donné, ainsi que par les très nombreuses images de médias réputés montrant des équipes de snipers des forces spéciales tirant sur les manifestants. En outre, nous avons nous-mêmes été témoins de l'armement d'équipes de snipers sur le site du bâtiment de l'administration présidentielle. Nous pouvons donc affirmer catégoriquement et avec autorité qu'il n'y a aucun doute sur le fait que des équipes de snipers ont été déployées par et avec l'entière approbation des autorités. D'un autre côté, il convient de reconnaître que l'escalade de la violence a conduit à des appels incitant les protestataires à s'armer. Un petit nombre de manifestants armés de fusils de chasse et d'armes légères saisies sur des policiers ont en effet été observés à Maïdan, y compris par les rapporteuses.

22. Des allégations persistantes circulent sur l'implication de la Russie dans les événements du 18 au 21 février à Maïdan, y compris la participation de personnel russe aux opérations de la police et des forces spéciales à Maïdan. Une enquête officielle sur le rôle éventuel de la Russie dans ces événements a été lancée par les autorités ukrainiennes. Sans vouloir nous prononcer sur le bien-fondé de ces allégations, nous notons qu'à aucun moment, la Russie n'a usé de l'influence très grande dont elle disposait alors sur les autorités pour favoriser une baisse des tensions et de la violence. Au contraire, à de nombreuses reprises, des officiels russes de haut niveau ont exhorté les autorités ukrainiennes à disperser les manifestations par la force. La déclaration regrettable du Premier ministre russe Medvedev, le 20 février 2014, selon laquelle les autorités ukrainiennes ne devraient pas laisser les manifestants les «traiter comme un paillason» était à cet égard tout à fait inappropriée et en tout cas irresponsable.

3. L'accord du 21 février

23. Une traduction du texte de l'accord du 21 février 2014 signé entre les autorités et l'opposition avec la médiation de l'Union européenne figure à l'Annexe 1 de ce rapport.

24. Certaines forces politiques suggèrent que cet accord n'a jamais été appliqué à cause du départ inattendu du Président Ianoukovitch immédiatement après la signature de l'accord. Un examen attentif montre, à notre avis, que cet accord a pour l'essentiel été mis en œuvre, non pas dans sa lettre mais au moins dans son esprit.

25. Le Président Ianoukovitch a signé l'accord en tant que Président agissant au nom de son gouvernement. Cependant, comme indiqué, au moment de la signature de l'accord, il était clair pour lui qu'il avait perdu le soutien et le contrôle de son parti et de son gouvernement. C'est pourquoi il a décidé de s'enfuir de Kiev et plus tard du pays.

26. Malgré la fuite inattendue du président Ianoukovitch, l'opposition et la majorité au pouvoir au sein du parlement ont décidé de réintroduire les amendements de 2004 à la Constitution ukrainienne, convenu de la tenue d'une élection présidentielle anticipée et formé un nouveau gouvernement sur la base d'un consensus à l'intérieur de la Verkhovna Rada⁷. Tous ces points faisaient partie de l'accord. Le seul changement majeur a été la destitution du Président Ianoukovitch. Conformément aux règles légales et constitutionnelles, la mise en œuvre de l'accord du 21 février exigeait la signature par le Président de divers textes de loi après adoption par la Verkhovna Rada. Sa fuite, par conséquent, empêchait l'application de l'accord et, dans la situation

7. L'accord appelait à la formation d'un gouvernement d'unité nationale. Cependant, après le départ du Président et la révélation complète de ce qui s'était passé pendant la semaine précédant la signature de l'accord, la majorité au pouvoir a exprimé le souhait de ne pas participer au nouveau gouvernement mais soutenu pleinement sa création au sein de la Verkhovna Rada. Cela est clairement conforme à l'esprit de l'accord.

tendue qui existait à ce moment, mettait en danger la stabilité du pays. C'est pourquoi la Verkhovna Rada a décidé par quasi-consensus (avec seulement deux voix contre) de destituer le Président. En vertu des dispositions constitutionnelles, le nouveau président de la Verkhovna Rada, Alexandre Tourtchynov⁸, est devenu président en exercice du pays, avec tous les pouvoirs légaux nécessaires pour mettre en œuvre l'accord et gouverner le pays conjointement avec la Verkhovna Rada et le gouvernement nouvellement désigné.

27. L'accord prévoyait aussi la fin de l'occupation de Maïdan par les manifestants et la levée des barricades afin de débloquer les rues. Cette partie de l'accord n'a pas été appliquée. Après le changement soudain de pouvoir, Maïdan est immédiatement devenue un lieu de commémoration des victimes des affrontements sur la place et un point de ralliement de la population pour exiger le respect de la souveraineté du pays pendant l'invasion militaire et l'annexion ultérieure de la Crimée par la Russie. La place est en outre devenue un lieu d'attraction pour les touristes dans la capitale. Le maintien de la présence sur Maïdan de campements de manifestants, qui sont tout à fait pacifiques, est largement accepté par toutes les forces politiques et ne peut être considéré comme un problème. Malheureusement, jusqu'au 1er avril 2014, l'organisation Secteur droit (*Pravyi Sektor*) a continué à occuper un petit nombre d'immeubles, occupation qui aurait cessé après que la police eut entouré leur quartier général à l'Hôtel Dniepro en exigeant le départ et le désarmement de ses membres.

28. L'accord du 21 février 2014 prévoyait le désarmement de tous les groupes civils armés⁹. Cette mesure n'a été que partiellement appliquée. Les nouvelles autorités ont d'abord décidé de créer des patrouilles communes entre la police et les groupes d'autodéfense, afin de rétablir la confiance du public dans la police et les forces de sécurité. Cependant, d'après les autorités, certains de ces groupes se sont engagés dans des activités criminelles et des groupes criminels ont cherché à se présenter comme groupes d'autodéfense. Une réunion a été organisée entre le ministre de l'Intérieur et les forces d'autodéfense pour demander à ces dernières de déposer leurs armes. Pratiquement tous les groupes ont accepté de le faire à l'exception, malheureusement, de Secteur droit. Toutes les patrouilles communes entre police et manifestants, sauf à Maïdan même, ont été interrompues. Nous nous félicitons vivement des déclarations publiques du ministre de l'Intérieur affirmant qu'il n'y aura aucune impunité pour les actes criminels commis par des membres des groupes d'autodéfense. La détermination des autorités à cet égard s'est manifestée dans la décision d'émettre un mandat d'arrêt à l'encontre du chef de Secteur droit, Oleksandr Muzychko, qui a été tué par balles en résistant à son arrestation et en ouvrant le feu sur les policiers chargés de l'appréhender. Le 1^{er} avril 2014, après des coups de feu sur Maïdan impliquant un membre de Secteur droit, la police a entouré le quartier général improvisé de l'organisation à l'Hôtel Dniepro de Kiev et obligé ses membres à déposer leurs armes et à quitter le bâtiment. Le même jour, la Verkhovna Rada a pris la décision de désarmer immédiatement tous les groupes illégalement armés en Ukraine. Outre Secteur droit, cette décision vise aussi un certain nombre de groupes armés pro-russes qui sont actifs dans le pays, principalement à l'est. Nous approuvons la décision des autorités de désarmer tous ces groupes, dont l'existence constitue un obstacle à la stabilité et à l'unité du pays.

29. Alors que le sujet n'était pas inscrit dans l'accord, le parlement a décidé par consensus, le 22 février 2014, de libérer M^{me} Yulia Tymoshenko de prison.

4. Le mouvement de l'Euromaïdan

30. La nature du mouvement de l'Euromaïdan a donné lieu à de nombreuses spéculations. Selon certaines allégations, ce mouvement de protestation était par essence extrémiste, fasciste et antisémite, position, en particulier véhiculée par les médias russes, dans ce qui paraît avoir reflété l'opinion officielle du gouvernement russe.

31. Nous avons décrit en détail l'origine et l'évolution du mouvement de l'Euromaïdan dans notre précédent rapport¹⁰. L'Euromaïdan a d'abord commencé comme une manifestation contre la décision du Président Ianoukovitch d'annuler la signature de l'accord d'association avec l'Union européenne. Il s'est bientôt transformé en un mouvement de protestation générale contre la corruption et la mauvaise gestion attribuées au gouvernement et, à dire vrai, en un mouvement de protestation contre la classe politique dans son ensemble. Cette critique sous-jacente de l'establishment explique au premier chef pourquoi les partis de l'opposition n'ont pu prétendre au total contrôle du mouvement de l'Euromaïdan et ont dû négocier leur position avec les autres organisations et mouvements de la société civile qui composaient l'Euromaïdan.

8. L'ancien président Rybak a démissionné dans la matinée du samedi 22 février en invoquant des raisons de santé.

9. C'est-à-dire les groupes d'autodéfense de Maïdan et les *titushkyi*.

10. [Doc. 13405](#).

32. Outre son caractère «anti-establishment politique», l'Euromaïdan avait aussi un fond résolument nationaliste ou patriotique. Le soutien considérable dont a bénéficié l'Euromaïdan s'explique par le fait que l'annulation de l'accord d'association a été perçue comme résultant d'une pression russe et, surtout, comme une violation de la souveraineté de l'Ukraine – raison bien plus forte de protester que, en soi, le soutien à une association plus étroite avec l'Union européenne. Le nombre considérable de russophones de l'est qui ont rallié les manifestations de Kiev, ainsi que l'hostilité exprimée par des manifestants à l'égard d'une adhésion à l'Union européenne ou à l'Union eurasiatique, démontrent aussi clairement le caractère nationaliste du mouvement.

33. L'Euromaïdan a réuni des individus et des groupes représentant les opinions politiques les plus diverses. Il a impliqué des mouvements civils issus de tous les côtés de l'échiquier politique, tant de l'est que de l'ouest du pays. Parmi ces mouvements et partis se trouvaient aussi des groupes radicaux, de gauche comme de droite. Des groupes de l'aile droite radicale et d'ultranationalistes ont, effectivement, pris part au mouvement de l'Euromaïdan, le plus visible étant Secteur droit, extrêmement présent dans les groupes d'autodéfense de Maïdan. Néanmoins, malgré leur triste réputation, ils ne composaient qu'une petite frange du mouvement de l'Euromaïdan; il serait donc inexact de qualifier celui-ci d'extrême droite ou d'ultranationaliste.

34. Les groupes de droite, certains venant de clubs de supporters de football, formaient l'essentiel des groupes dits d'autodéfense qui ont surgi face aux tentatives de briser la manifestation par la force en décembre 2013. Mais, dès la mi-janvier, le mouvement de protestation s'était tellement radicalisé que les groupes d'autodéfense étaient issus de tous les bords politiques, même si les factions de droite et d'obédience nationaliste continuaient de dominer aux postes de direction.

35. Le Secteur droit (*Pravyi Sektor*), collectif de groupes ultranationalistes constitué aux premiers jours du mouvement, a joué un rôle important dans les événements de Maïdan. Au départ, il a refusé de déposer les armes après le changement de pouvoir, et certains de ses membres ont été impliqués dans des affaires criminelles après les événements de Maïdan. L'un des leaders, Oleksandr Muzychko, a été tué par les forces de police ukrainiennes alors qu'il avait ouvert le feu pour tenter de leur échapper dans une ville de l'Ukraine de l'ouest. Au lendemain de sa mort, Secteur droit organisait une manifestation devant la Verkhovna Rada, demandant la démission du ministre de l'Intérieur Arsen Avakov, ce que ce dernier a refusé. Pour montrer que la majorité modérée des forces de l'Euromaïdan tenait ses distances avec Secteur droit, le président du Parlement et Président par intérim Turchynov a condamné, le 28 mars 2014, les actions «déstabilisantes» du groupe. En outre, comme indiqué plus haut, le 1er avril 2014, le parlement a ordonné le désarmement de tous les groupes illégalement armés en Ukraine, y compris Secteur droit.

36. L'on a prétendu que le mouvement de l'Euromaïdan était essentiellement antisémite par nature. L'antisémitisme est un sujet de préoccupation dans presque toute la zone géographique de l'ex-Union soviétique, pas seulement en Ukraine. Du reste, le Congrès juif ukrainien, de même que le Grand Rabin d'Ukraine, a prononcé à diverses reprises des déclarations publiques affirmant que l'Euromaïdan n'était ni plus ni moins antisémite que le reste de l'Ukraine, et que plusieurs organisations juives avaient participé activement aux manifestations. A noter que le caractère antisémite pourrait aussi être démenti par ce simple fait: certains des leaders de l'Euromaïdan, y compris semble-t-il l'actuel Premier ministre Arseni Iatseniouk, sont juifs ou d'ascendance juive. Le caractère supposé antisémite de l'Euromaïdan a été utilisé parmi les arguments de la Russie pour justifier ses opérations militaires et l'annexion ultérieure des régions de la Crimée et de Sébastopol. De ce point de vue, précisons que toutes les organisations juives d'Ukraine, y compris en Crimée, ont manifesté leur soutien à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine, et ont dénoncé l'annexion russe de la Crimée et de Sébastopol¹¹.

37. Un autre groupe est souvent mentionné dans les allégations d'extrémisme de l'Euromaïdan: Svoboda. Avec l'UDAR et le Batkivshchyna, Svoboda est l'un des trois partis politiques parlementaires qui ont pris part au mouvement de l'Euromaïdan. Parti de la droite nationaliste (ou patriotique), Svoboda s'est vu associé à un certain nombre de déclarations douteuses, y compris par son leader Oleh Tyahnybok. Néanmoins, sous l'influence de ce dernier, le parti s'est officiellement dissocié de ses origines extrémistes et compte aujourd'hui parmi les principales forces politiques de l'Ukraine. Lors de récentes réunions après les événements de Maïdan, des leaders de Svoboda nous ont informés de la volonté du parti de davantage toucher l'est¹² de

11. La péninsule criméenne de l'Ukraine se compose de la République autonome de Crimée et de la ville à statut particulier de Sébastopol. Par souci de brièveté, nous emploierons le terme «Crimée» dans le reste du présent rapport.

12. Si Svoboda reçoit son plus fort soutien de l'ouest du pays, il a aussi obtenu un considérable succès à l'est, ce qui témoigne d'un rayonnement grandissant à l'échelon national.

l'Ukraine et de devenir un parti centriste, mais résolument nationaliste. Si le parti Svoboda appartient à la droite nationaliste, le classer comme fasciste ou extrémiste serait une exagération erronée et ne contribuerait pas à bien comprendre l'environnement politique de l'Ukraine.

5. Légitimité et élections

38. Des questions ont été soulevées, principalement par les autorités russes, concernant la procédure de destitution de l'ancien Président Ianoukovitch. Ce questionnement semblerait viser essentiellement à contester la légitimité des nouvelles autorités de Kiev et la légalité de leurs décisions, afin de déstabiliser les institutions démocratiques ukrainiennes. Pratiquement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les Etats membres du G7, ont reconnu la légitimité du nouveau Gouvernement ukrainien. De nombreux interlocuteurs et experts juridiques ont fait remarquer que la procédure de destitution et, en fait, toutes les décisions visant à mettre en application l'accord du 21 février, ont fait l'objet d'une majorité constitutionnelle des deux tiers et, presque toutes, d'un consensus. Il semble donc que la décision de destitution ait respecté l'esprit des dispositions constitutionnelles, sinon la forme. Il n'y a pas à douter de la légitimité de la Verkhovna Rada, élue en 2012 et dont la composition n'a pas changé à la suite des événements de février 2014. Par conséquent, il ne peut y avoir à douter de la légitimité des nouvelles autorités et de leurs décisions. Du reste, la légitimité du gouvernement sera encore renforcée par la prochaine élection présidentielle, prévue pour le 25 mai 2014.

39. Si la légitimité de l'actuel parlement ne fait aucun doute, il n'empêche que l'Euromaïdan a largement été un mouvement anti-establishment politique reflétant le manque de confiance du peuple dans la classe politique du pays. Aussi la majorité au pouvoir ne peut-elle prétendre représenter pleinement le mouvement de l'Euromaïdan. Cependant, les députés qui ont démissionné du Parti des régions ont formé deux nouveaux partis¹³, tandis que ce qui restait du parti est en train de rétablir ses structures. A la suite de cette dislocation, une partie de la population russophone de l'est du pays, base électorale du Parti des régions, craint que ses intérêts ne soient pas (ou pas suffisamment) représentés à la Verkhovna Rada.

40. Dans l'actuel contexte politique et social, avec la très forte menace extérieure qui pèse sur l'unité du pays, il est important de veiller à ce que la Verkhovna Rada représente véritablement toute la population ukrainienne. Aussi est-il primordial que l'élection présidentielle soit suivie d'élections législatives, aussi rapidement que le permettra la situation politique et pratique¹⁴.

6. Réforme constitutionnelle et politique

41. La remise en vigueur des amendements de 2004 à la Constitution ukrainienne est une partie essentielle de l'accord du 21 février. Ces amendements prescrivent une répartition plus équilibrée du pouvoir, ainsi que des garanties démocratiques plus complètes dans les cas de tension ou de conflit entre le Président et la Verkhovna Rada ou lorsque celle-ci est divisée. Au demeurant, lorsque le Président peut compter sur le soutien de la majorité constitutionnelle au Parlement, l'effet des dispositions constitutionnelles reste, *de facto*, à peu près le même.

42. Compte tenu de ce qui précède, que ces amendements soient promulgués correctement ou non ne changera pas grand-chose par rapport à la situation actuelle. Toutefois, il faut noter qu'à Kiev, en février 2014, plusieurs experts constitutionnels nous ont appris que la Constitution pouvait être remise en vigueur par une majorité parlementaire des deux tiers en usant de l'argumentation même qui a permis à la Cour, en 2010, d'annuler la promulgation des amendements de 2004. Par conséquent, soit la remise en vigueur est légale, soit, si elle ne l'est pas, le retrait de ces amendements en 2010 serait illégal. Conclusion: les amendements de 2004 seraient valables dans tous les cas de figure¹⁵.

13. A noter qu'ensemble, le Parti des régions et ces deux groupes détiennent toujours la majorité à la Verkhovna Rada.

14. Les élections anticipées ne doivent pas empêcher la mise en œuvre des réformes nécessaires et urgentes. En outre, pour garantir que toutes les parties de l'Ukraine se sentent représentées dans la nouvelle assemblée de la Verkhovna Rada, il est important que le Parti des régions et que ses « dissidents » disposent du temps nécessaire pour se rétablir.

15. Principal argument juridique avancé : la Cour constitutionnelle n'a pas déclaré les amendements de 2004 inconstitutionnels mais uniquement leur promulgation, celle-ci ayant eu lieu avant réception de l'avis de la Cour. Comme il n'y avait pas de majorité des deux tiers en 2010 pour les remettre en vigueur, la Constitution est revenue à la version de 1996. Aujourd'hui, le parlement a la majorité des deux tiers nécessaire pour promulguer les amendements de 2004. Le fait que la Cour constitutionnelle ait statué en 2010 sur les amendements de 2004 indiquerait qu'il n'y a pas de délais à respecter pour adopter et promulguer des amendements constitutionnels.

43. A noter que, lorsqu'ils étaient en vigueur, les amendements de 2004 à la Constitution ont été critiqués tant par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) que par l'Assemblée¹⁶. En 2004, ces amendements venaient ajouter de nouvelles failles à une Constitution (celle de 1996) déjà défectueuse. La division du pouvoir entre le parlement, le Président et le gouvernement, telle que définie par la Constitution de 2004, manque de clarté et a été source de tension et de conflit durant l'administration loutchenko. Sous ces amendements, la présidence demeure encore une fonction puissante et les conflits entre les différentes branches de pouvoir peuvent facilement paralyser l'exécutif, ce qui s'est nettement vérifié entre 2004 et 2010. De plus, la Constitution de 2004 codifie le principe de mandat impératif et a cimenté la fonction de contrôle de type *procuratura* du Procureur général. Les failles ainsi réintroduites entraveront la mise en application des réformes entreprises et adoptées en étroite coopération avec le Conseil de l'Europe. En toute probabilité, le Code de procédure pénale récemment adopté et le projet de loi relatif au Procureur général sont selon toute vraisemblance inconstitutionnels aux termes de la Constitution de 2004.

44. Il est donc de la plus haute importance d'engager de nouvelles réformes constitutionnelles et d'adopter des amendements à la Constitution qui l'aligneront parfaitement sur les normes du Conseil de l'Europe¹⁷. Pour l'heure, cette démarche doit être la principale priorité de la Verkhovna Rada, en particulier du fait de son actuelle unité interne. Jusqu'à présent, la plupart des réformes juridiques s'appuyaient sur une base défectueuse puisque la Constitution les entravait. Il faut donc entamer une réforme constitutionnelle sans attendre, avant que des groupes et/ou certains parlementaires ne soient tentés de retomber dans la vieille habitude de placer l'intérêt personnel avant le bien commun, comme ce fut malheureusement souvent le cas durant la dernière décennie. C'est pourquoi nous saluons les assurances du Président de la Verkhovna Rada quant à l'adoption des amendements constitutionnels en première lecture avant l'élection présidentielle du 25 mai 2014, et en lecture finale – conformément aux dispositions constitutionnelles – lors de la prochaine séance de la Verkhovna Rada, en septembre.

45. Etant donné le peu de temps disponible pour rédiger les amendements constitutionnels, nous invitons instamment la Verkhovna Rada à faire bon usage des travaux déjà réalisés en ce qui concerne la réforme constitutionnelle et, notamment, des avis de la Commission de Venise sur les différents projets et concepts développés ces quelques dernières années en vue d'amendements à la Constitution ukrainienne.

46. Autre question prioritaire: la réforme électorale. Pour garantir que la Verkhovna Rada est pleinement représentative de la société ukrainienne, il sera important d'organiser des élections législatives sans tarder et de les baser sur un nouveau Code électoral unifié. Il est souhaitable que ce Code introduise le système régional d'élection à la proportionnelle, ainsi que le préconisent depuis un certain temps l'Assemblée et la Commission de Venise, de crainte de voir se reproduire les problèmes systémiques qui ont empoisonné la division des pouvoirs et le fonctionnement de la Verkhovna Rada. L'adoption de ce nouveau Code électoral est bien moins difficile qu'il n'y paraît. En 2010, un nouveau Code électoral unifié a été rédigé par le groupe de travail Klioutchkovsky de la Verkhovna Rada. Tous les partis ont participé à la rédaction, menée en étroite coopération avec la Commission de Venise. Malheureusement, ce projet s'est vu retiré de l'ordre du jour par le Parti des régions après la décision de la Cour constitutionnelle de 2010 de rétablir la Constitution de 1996. Reste qu'il pourrait être adopté très rapidement et compter sur le soutien de la majorité, sinon la totalité, des forces politiques du pays.

47. La réforme constitutionnelle et la réforme électorale doivent bénéficier d'une priorité absolue car c'est sur elles que sont basées la plupart des autres réformes nécessaires au pays. Cette priorité est d'ailleurs reconnue tant par les autorités ukrainiennes que par d'autres partenaires internationaux. D'autres réformes sont importantes et leur préparation doit se poursuivre, mais elles ne doivent en aucune façon détourner de l'objectif numéro un: la rapide mise en œuvre de la réforme constitutionnelle et électorale.

48. Deux autres réformes clés sont à engager sans tarder une fois la réforme constitutionnelle et électorale finalisée: la réforme judiciaire et la décentralisation du gouvernement, et le renforcement des pouvoirs locaux et régionaux.

49. Le manque d'indépendance du système judiciaire et ses insuffisances structurelles sont, depuis longtemps, des préoccupations de l'Assemblée et ont été examinées en détail dans de précédents rapports¹⁸. Il convient d'engager une réforme judiciaire sans délais inutiles; à cet effet, nos recommandations

16. Voir, entre autres, les documents CDL-AD(2005)015, CDL-AD(2010)044 et [Doc. 10058, Résolution 1364 \(2004\)](#), [Doc. 10676, Résolution 1466 \(2005\)](#), [Doc. 12357](#) et [Résolution 1755 \(2010\)](#).

17. Comme dans de précédents rapports, nous maintenons que la réforme constitutionnelle doit passer par l'adoption d'amendements à la Constitution actuelle, non par l'adoption d'une Constitution entièrement nouvelle.

18. Voir, entre autres, [Doc. 12814](#).

mentionnées dans des rapports antérieurs et les résolutions adoptées par l'Assemblée restent encore d'actualité. Toutefois, rappelons que la réforme du système judiciaire ne peut réussir qu'à condition d'être précédée d'une réforme constitutionnelle.

50. Les événements survenus au lendemain de Maïdan ont accentué dans le pays la fracture est-ouest et provoqué, des deux côtés, un malaise parmi la population. Comme nous l'analysons plus loin, malgré les différences historiques et culturelles manifestes entre l'est et l'ouest de l'Ukraine, cette fracture procède essentiellement d'une construction politique. Par conséquent, le meilleur moyen de la neutraliser est de renforcer les pouvoirs locaux et régionaux, ainsi que de décentraliser le gouvernement. Une stratégie et une politique de décentralisation, voilà donc ce qui est à élaborer en priorité. Néanmoins, étant donné la sensibilité de la question et son incidence potentielle sur les relations intercommunautaires, il est important que cette stratégie de décentralisation soit adoptée par un parlement perçu comme pleinement représentatif de la société ukrainienne. Aussi recommandons-nous de ne l'adopter qu'après les prochaines élections législatives.

51. Rappelons que la décentralisation n'est pas synonyme de fédéralisation de l'Ukraine, laquelle nuirait gravement à l'unité du pays et n'est appuyée que par la Russie, manifestement mue par des motifs inavoués.

52. La réforme constitutionnelle et la réforme électorale sont toutes deux des secteurs où l'Assemblée parlementaire jouit d'une expérience et d'une expertise considérables et, par conséquent, serait tout à fait en mesure d'apporter une aide concrète.

7. Relations intercommunautaires et protection des minorités

53. La crise politique en Ukraine qui s'est déclenchée en novembre 2013 a remis la fracture est-ouest du pays au premier plan. Certes, le soutien en faveur du Président Ianoukovitch était plus prononcé à l'est et celui en faveur du mouvement de Maïdan plus marqué à l'ouest, mais il faut souligner que les manifestations de l'Euromaïdan ont bénéficié d'une forte participation et d'un large soutien de l'Ukraine de l'est et de l'ouest.

54. Si la récente crise politique a exacerbé la fracture est-ouest, il est à noter que cette division n'était guère une préoccupation politique ces dernières années et que, dans la réalité, son ampleur semble moindre que ce qu'en disent souvent les médias. Reste que, à l'évidence, des tensions et une défiance affluent – en particulier après les récents événements – qui, si elles sont détournées ou exacerbées, ne demandent qu'à se déclarer.

55. Une étude détaillée sur les origines historiques et l'évolution de la fracture est-ouest dépasse le cadre du présent rapport. Certes, il existe bel et bien entre les deux côtés des différences historiques et culturelles distinctes, mais la fracture reste essentiellement ethnolinguistique et, dans une large mesure, d'origine politique.

56. Il est important de faire une distinction entre, d'une part, le nombre d'Ukrainiens de souche et de Russes de souche et, d'autre part, la répartition de l'usage de la langue russe et ukrainienne dans le pays. Selon le recensement de 2001, les Ukrainiens de souche composaient quelque 78 % de la population, contre environ 17 % pour les Russes de souche. Le pourcentage de Russes de souche résidant à l'ouest et au centre du pays se situe entre 1,2 % et 9 %, alors qu'à l'est et au sud, ils représentent entre 14 % et 40 % de la population. La Crimée est la seule région d'Ukraine où les Russes de souche sont majoritaires (58 %).

57. Toujours selon ce recensement, le russe est la langue maternelle de quelque 30 % de la population, et l'ukrainien d'environ 67 %. Là encore, l'usage de l'ukrainien domine largement à l'ouest et au centre où, pour 81 % à 97 % de la population, l'ukrainien est la langue maternelle – le russe ne l'étant que pour 1 % à 10 %. À l'est et au sud, l'ukrainien est la langue maternelle pour 24 à 70 % de la population – contre 25 à 75 % pour le russe. Là encore l'exception est la Crimée, où le russe est la langue maternelle de 77 % de la population (90 % à Sébastopol).

58. À noter que l'usage du russe en Ukraine est supérieur au pourcentage des personnes qui le parlent en tant que langue maternelle. Plusieurs sondages ont montré qu'entre 40 % et 50 % de la population considèrent le russe comme leur langue de communication principale. Ce taux est beaucoup plus élevé en milieu urbain, y compris au centre du pays, où le russe sert de langue de communication à la majorité de la population. L'exception est l'ouest du pays, où l'ukrainien est, de loin, la langue employée par la majorité de la population, y compris dans les centres urbains.

59. Ces différences ethnolinguistiques entre l'est et l'ouest comportent aussi une nette composante politique: à l'est, les partis jugés en faveur d'un rapprochement avec la Russie sont plus populaires, tandis qu'à l'ouest, ce sont les partis en faveur de relations plus étroites avec l'Europe occidentale qui l'emportent. Le Parti des régions, traditionnellement considéré comme représentant les intérêts de la partie russophone de

la population, trouve son plus fort soutien à l'est du pays, alors que les partis de tous temps considérés les plus favorables aux intérêts des Ukrainiens de souche et de la population ukrainophone (Svoboda et Batkivshchyna, par exemple) puisent leur force électorale dans la partie occidentale de l'Ukraine. Il est cependant important de ne pas surestimer ces différences politiques. Aux élections législatives de 2012, le Parti des régions a emporté le scrutin proportionnel dans les oblasts de l'est et du sud avec entre 40 % et 60 % des voix, mais le parti Batkivshchyna/Opposition unie a tout de même gagné entre 10 % et 20 % des voix dans ces régions, à l'exception de l'oblast de Donetsk, où il n'a réalisé qu'un score de 6 %. De même, Batkivshchyna/Opposition unie a mené le scrutin proportionnel dans les oblasts de l'ouest et du centre, avec de 30 % à 40 % des voix, mais le Parti des régions a cependant remporté entre 4 % et 20 % des voix dans ces oblasts, et s'est même trouvé en tête de liste dans l'oblast de Zakarpatska, avec 30 % des voix. Svoboda, considéré comme un parti nationaliste ou patriotique ukrainien, ne l'a emporté que dans l'oblast de Lviv, avec 38 % des voix. En moyenne, il bénéficiait d'un soutien de 17 % dans les oblasts de l'ouest mais a tout de même gagné entre 4 % et 10 % dans les oblasts du centre, du sud et de l'est, à l'exception des oblasts de Donetsk et de Luhansk, ainsi que de la Crimée, où il n'a recueilli qu'environ 2 % des voix.

60. N'oublions pas qu'il n'existe pratiquement aucun parti politique radical pro-russe qui soit en faveur de l'intégration à la Russie. Aux élections législatives de 2012, le seul parti pro-intégrationniste était le Bloc russe, qui a réalisé un maigre score (0,31 %), tandis qu'aux élections criméennes de 2010, le parti pro-intégration de Sergueï Axionov, Unité russe, n'a remporté que 4,2 % des voix. Ajoutons que, durant la visite à Donetsk le 23 mars 2014, malgré la situation politique tendue et un temps resplendissant, seules quelque 1 500 personnes ont participé à une manifestation dûment annoncée en faveur de l'intégration de la région du Donbass à la Russie. Cela souligne le très faible niveau de soutien dont bénéficient les idées et les mouvements sécessionnistes ou intégrationnistes en Ukraine.

61. Ainsi l'effondrement du Parti des régions est-il très inquiétant. Comme nous l'avons dit, ce parti avait le plus fort de sa base électorale à l'est du pays. Au lendemain des événements de Maïdan du 18 au 20 février 2014, 89 députés ont démissionné du Parti des régions. Ils ont ensuite formé deux nouveaux partis, le Parti du développement économique et le parti Ukraine souveraine européenne, qui sont encore dépourvus de structures bien établies. Ce qui reste du Parti des régions est aujourd'hui en cours de réorganisation. De ce fait, ainsi que nous l'avons noté lors de notre visite à Donetsk, beaucoup de gens à l'est craignent que leurs intérêts ne soient pas, ou mal, représentés à la Verkhovna Rada et au niveau du gouvernement central de Kiev. Pour l'unité du pays, il est donc crucial de rapidement restaurer cette représentation et de tenir des élections législatives dès que possible, tout en laissant suffisamment de temps avant les élections pour que les différents partis politiques, notamment le Parti des régions et ses «dissidents», rétablissent leurs structures partout dans le pays. En attendant, il convient de mettre en place des canaux alternatifs de communication et de consultation entre les autorités centrales et les régions de l'est et de l'ouest du pays.

62. Etant donné les actuelles tensions, il est important que tous les partis s'abstiennent de toute action et/ou déclaration susceptible d'exacerber la fracture est-ouest. Apparemment, une multitude d'initiatives législatives auraient été proposées à la Verkhovna Rada, dont beaucoup semblent avant tout destinées à satisfaire les attentes de tel ou tel groupe ayant participé aux manifestations. Nous invitons instamment la Rada à n'adopter aucune initiative qui soit sujette à controverse ou à division, et qui puisse compromettre l'unité du pays. Même si la plupart de ces initiatives ont peu de chance d'être mises en œuvre, il en est une qui, bien que jamais exécutée, a gravement perturbé l'unité nationale du pays.

63. En effet, le 25 février 2014, la Verkhovna Rada a adopté une loi visant à abroger la loi sur la langue d'Etat (couramment appelée «loi sur les langues»). Dans sa première version, la loi sur les langues entendait faire du russe la seconde langue nationale de l'Ukraine, sur le même plan que l'ukrainien. Cette clause s'est vue par la suite supprimée et exclue de la loi sur les langues adoptée par la Verkhovna Rada, mais de ce fait, cette législation est devenue à la fois connue et contestée parmi le public ukrainien. L'adoption de la loi destinée à abroger la loi sur les langues était donc hautement symbolique¹⁹ et perçue comme une attaque contre la minorité russophone dont les droits vont être amoindris.

64. A noter, cependant, que la loi destinée à abroger la loi sur les langues n'a jamais été signée ni promulguée par le Président, si bien qu'en fait, cette loi et toutes ses dispositions sont toujours demeurées en vigueur. Sans compter que, l'abrogation eût-elle été appliquée que ses effets auraient été limités, tout particulièrement en Crimée. En effet, la protection des minorités et l'utilisation de leurs langues sont garanties et régies par la Constitution, par la loi sur les minorités, ainsi que par la loi relative à la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148). Or, la loi sur les langues ne modifie en rien

19. La loi aurait été proposée pour apaiser les forces de Maïdan les plus radicales lorsqu'il est apparu clairement qu'elles n'obtiendraient pas de postes clés dans le nouveau gouvernement.

cet état de fait. La loi sur les langues est un règlement d'application qui a abaissé à 10 % le seuil relatif à l'utilisation des langues minoritaires dans les affaires publiques et dans l'éducation. Le russe étant parlé par plus de 50 % des habitants de Crimée, leurs droits n'ont pas été fondamentalement touchés par l'adoption de la loi sur les langues, pas plus qu'ils ne le seraient par son retrait. En tout état de cause, l'adoption de la loi visant à abroger la loi sur les langues a fait mauvaise impression, notamment à l'est du pays; la Verkhovna Rada a commis là une grave erreur.

65. La minorité ethnique russe est bien intégrée à la société ukrainienne, et la cohabitation des deux groupes linguistiques, russophone et ukrainophone ne pose quasiment pas de problème, malgré quelques tensions de temps à autre. La Russie ayant émis des allégations de discrimination à l'égard de Russes de souche, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a décidé de demander au Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales d'effectuer une visite ad hoc en Ukraine. Cette visite s'est déroulée du 21 au 26 mars 2014. Malheureusement, en raison de l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie, le groupe consultatif n'a pas pu se rendre dans la péninsule. Le rapport du Comité consultatif est joint au présent rapport, à l'Annexe 2.

66. Dans son rapport, le Comité consultatif a conclu qu'aucune menace immédiate ne pesait sur les droits des minorités en Ukraine, à l'exception de la Crimée, pour laquelle le Comité a exprimé de fortes craintes quant à la sécurité et aux droits des minorités ukrainienne et tatare. Le Comité consultatif s'est également déclaré préoccupé par les conséquences négatives que peuvent avoir sur les relations interethniques les informations publiées par certains médias, au plan national ou international, et notamment les comptes rendus souvent sans fondement sur des violations des droits des minorités.

67. Durant notre visite à Donetsk, plusieurs interlocuteurs ont également indiqué l'importance des facteurs socio-économiques pour l'unité du pays, ainsi que la nécessité d'assurer le développement économique dans la partie orientale. L'aggravation des conditions socio-économiques pourrait faire de la Russie une solution attirante pour certaines parties de la population vivant dans les régions frontalières russo-ukrainiennes, surtout compte tenu des ressources économiques considérables investies par les autorités russes dans les régions russes limitrophes.

8. Violations des droits de l'homme et enquêtes

68. Toutes les violations des droits de l'homme commises dans le cadre des manifestations de l'Euromaïdan doivent faire l'objet d'enquêtes et les auteurs doivent être poursuivis en justice. Il ne saurait y avoir, en particulier, d'impunité pour les violations des droits humains perpétrées par les forces de police et de sécurité, car celles-ci détiennent un mandat légal pour user de la force et, à ce titre, elles doivent être tenues à des obligations plus strictes dans l'exercice de leur fonction que des citoyens ordinaires.

69. Pour autant, il est impératif de mener ces enquêtes en toute impartialité et sans nulle motivation politique ni soif de vengeance. Le comité consultatif proposé par le Conseil de l'Europe pourrait jouer un rôle clé pour garantir non seulement que toutes les violations donnent lieu à des enquêtes sérieuses de la part des autorités, mais aussi que ces enquêtes se déroulent dans le respect des normes et des obligations européennes consacrées par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). Nous nous félicitons que les autorités et l'opposition aient à présent désigné leurs représentants au sein de ce comité, lui permettant d'entamer ses travaux dans un très proche avenir.

70. La Cour européenne des droits de l'homme a commencé d'examiner les plaintes qu'elle a reçues eu égard aux manifestations alors en cours. Le 3 février 2014, la Cour a communiqué la requête *Sirenko c. Ukraine* (Requête n° 9078/14) aux autorités ukrainiennes et leur a demandé de soumettre leurs observations. L'affaire concerne les griefs d'un participant aux manifestations qui se plaint d'avoir été battu par la police et d'avoir fait l'objet d'une détention irrégulière.

71. Après la visite commune avec le Comité des Présidents, nous avons rencontré le Procureur général et ses adjoints. Il nous a informé que tous les décès (policiers et manifestants) donneraient lieu à enquête en tant qu'homicides, quelle qu'en puisse être la responsabilité. Les enquêtes sont complexes car elles ne concernent pas seulement des manifestants et des agents des forces de l'ordre, mais aussi des *titushky*.

72. Le 3 avril 2014, le ministre de l'Intérieur, Arsen Avakov, a annoncé que les enquêtes avaient permis d'identifier les snipers des forces spéciales de police qui, le 20 février 2014, avaient ouvert le feu sur les manifestants de l'Euromaïdan. Ce même jour, le chef du Service secret ukrainien a annoncé que les autorités détenaient la preuve que les agents du Service fédéral russe de sûreté avaient contribué à planifier les opérations contre les manifestants de la place Maïdan.

9. L'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie

73. Les événements en Crimée, qui ont abouti à l'annexion illégale de cette région par la Fédération de Russie, ont occupé le devant de la scène et relégué au second plan les développements politiques en Ukraine. Il convient toutefois de noter que la fracture est-ouest, bien qu'accentuée par la crise politique qui a éclaté après novembre 2013, n'était guère une préoccupation politique ces dernières années et que l'importance de ce clivage était moindre que ce que les médias ont pu parfois rapporter de façon erronée.

74. La Crimée bénéficie d'un statut spécial en Ukraine: c'est une République autonome; la ville de Sébastopol, quant à elle, dispose d'un statut particulier en droit ukrainien. La Crimée (République autonome de Crimée et ville de Sébastopol) est la seule région d'Ukraine où la population est majoritairement composée de Russes de souche (58 % de la population). Sa population totale avoisine les 1,9 millions d'habitants. Les Ukrainiens de souche représentent 24 % de la population et les Tatars de Crimée, qui ont été expulsés à l'origine par Staline, 12 %. La Crimée, historiquement russe, a été transférée à l'Ukraine en 1954 – par Khrouchtchev, bien que ce fait soit contesté²⁰. En échange de la Crimée, la Russie a obtenu Taganrog et d'autres territoires.

75. Nous nous étions rendues en Crimée (à Simferopol et Sébastopol) en septembre 2011. Presque tous nos interlocuteurs – y compris le président de la Verkhovna Rada de Crimée et le Vice-Premier ministre – étaient résolument pro-russes, mais l'indépendance ou l'intégration à la Russie n'étaient nullement à l'ordre du jour dans les milieux politiques et ne recevaient l'appui que de quelques petits groupes radicaux pro-russes. La position des autorités de la Crimée à l'époque était qu'il était plus avantageux d'être «spécial» en Ukraine que «normal» en Russie.

76. Au lendemain du changement de pouvoir à Kiev, plusieurs membres de premier plan de la Douma d'Etat et du Conseil de la Fédération de Russie – parmi lesquels des membres de notre Assemblée – se sont rendus en Crimée et y ont fait des déclarations, ainsi qu'à Moscou, exprimant le soutien sans équivoque des autorités russes à toute tentative de la Crimée de modifier sa relation avec le reste de l'Ukraine ou toute demande de rattachement à la Fédération de Russie. Ces faits, ainsi que de nombreuses autres considérations, notamment le peu de soutien en faveur de la sécession exprimé lors de la visite des corapporteuses en septembre 2011, donnent du crédit aux allégations de plusieurs interlocuteurs selon lesquelles le mouvement vers la sécession et l'intégration à la Fédération de Russie aurait été en grande partie orchestré et encouragé par les autorités russes.

77. Le 26 février 2014, les Tatars de Crimée ont organisé une grande manifestation pro-ukrainienne qui s'est heurtée à une contre-manifestation pro-russe. Les causes de la violence sont contestées par les deux parties.

78. Le 28 février 2014, les troupes militaires russes ont pris le contrôle de points stratégiques dans toute la Crimée, occupant notamment les bâtiments du gouvernement régional, le Parlement de Crimée ainsi que des plaques tournantes comme l'aéroport, et bloquant les bases militaires ukrainiennes. Les soldats en question ne portaient pas d'insignes militaires – ce qui est contraire au droit international – mais le matériel militaire et les armes utilisés – inaccessibles aux civils – ainsi que la discipline et l'expérience militaire évidente dont ils ont fait montre, apportent la preuve indéniable qu'il s'agissait de forces militaires russes. Cela a été confirmé par plusieurs entretiens dans la presse, ainsi que par des déclarations ultérieures de personnalités politiques russes de premier plan.

79. A ce propos, il convient de noter que la présence de troupes russes en Crimée est régie par un accord entre la Russie et l'Ukraine, accord qui autorise la Russie à stationner jusqu'à 25 000 militaires en Crimée. Toutefois, leurs déplacements sont strictement délimités et définis. Ils doivent rester dans leurs bases de déploiement et ne peuvent les quitter qu'avec l'accord exprès des autorités ukrainiennes, qu'ils n'avaient (et n'ont toujours) pas.

80. Bien qu'occupé par des forces militaires présumées russes, le Parlement de Crimée s'est réuni en séance extraordinaire à huis clos et a limogé le gouvernement. Il a élu Sergueï Axionov nouveau Premier ministre de la Crimée. Les débats et le vote, qui ont eu lieu à huis clos, ont été mis en doute et accueillis avec circonspection par beaucoup de gens. M. Axionov est le chef du parti radical pro-russe, Unité russe. Aux élections régionales de 2010 à la Verkhovna Rada de Crimée, son parti n'a remporté que 4% des suffrages.

20. D'aucuns disent que la décision de transférer la Crimée a été prise par Malenkov.

81. Le 1er mars 2014, le Conseil de la Fédération du Parlement russe a autorisé le président Poutine à recourir à la force militaire en Crimée, une initiative qui a été condamnée par la communauté internationale. Dans l'intervalle, les forces russes ont tenté d'inciter des bataillons militaires ukrainiens à déclarer forfait et à changer de camp. Ces tentatives ont en grande partie échoué. Le 6 mars 2014, le Parlement de Crimée a décidé d'organiser le 16 mars un référendum sur le rattachement de la Crimée à la Russie. Le Procureur ukrainien a accusé les dirigeants de Crimée de sécession illégale et haute trahison.

82. La Commission de Venise a conclu dans un avis que le référendum organisé en Crimée était illégal au regard de la Constitution ukrainienne (et de la Constitution de Crimée)²¹. Sa tenue et son résultat sont donc illégaux et n'ont aucun fondement juridique. Par ailleurs, les chiffres annoncés sont très douteux. Il y aurait eu 82 % de participation et 96 % de «oui» au rattachement à la Fédération de Russie. Or, les Russes ne représentent que 54 % de la population; il y a près de 12 % de Tatars de Crimée et 24 % de personnes d'origine ukrainienne – des groupes qui avaient annoncé qu'ils boycotteraient le référendum, comme certains groupes russes. La combinaison entre un taux de participation de 82 % et un vote à 96 % en faveur de l'annexion est donc peu plausible^{22,23}.

83. Le 28 février 2014, un projet de loi constitutionnelle fédérale «portant modification de la loi constitutionnelle fédérale sur la procédure d'admission à la Fédération de Russie et la création d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie» a été présenté à la Douma d'Etat russe. Cette loi prévoyait d'accorder le statut de sujets de la Fédération de Russie aux régions demandant par référendum leur rattachement à la Fédération, sans l'accord de l'Etat dont elles faisaient antérieurement partie. L'explication accompagnant cette loi faisait clairement référence aux événements en Crimée. D'après le projet d'avis de la Commission de Venise²⁴ sur cette loi, demandé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le texte «n'est pas compatible avec le droit international. Il enfreint en particulier les principes de l'intégrité territoriale, de la souveraineté nationale, de la non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre Etat et du pacta sunt servanda». Cette loi a été retirée de l'ordre du jour de la Douma d'Etat, une autre voie juridique ayant été retenue, à savoir une déclaration d'indépendance de la Crimée, suivie d'une demande d'intégration à la Fédération de Russie.

84. Le 17 mars 2014, le Parlement de Crimée a déclaré la sécession de la Crimée d'avec l'Ukraine, faisant de la Crimée une nouvelle nation indépendante. Par la même occasion et en cette qualité, la Crimée a demandé son rattachement à la Fédération de Russie, contournant ainsi la disposition constitutionnelle russe exigeant pour cela l'accord de l'Etat dont elle faisait antérieurement partie.

85. Le même jour, le président Poutine a informé le Parlement russe de cette demande et convoqué une séance pour le 18 mars, à laquelle a été signé le traité de rattachement de la Crimée et de Sébastopol à la Fédération de Russie en tant que nouvelles entités. Le 19 mars, ce traité a été accepté par la Cour constitutionnelle russe. Il a été ratifié par la Douma d'Etat le 20 mars et par le Conseil de la Fédération de Russie le 21 mars: l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie est alors devenue un état de fait. A la suite de cette annexion, les troupes russes ont occupé les bases militaires de l'Ukraine situées en Crimée et confisqué ses navires et aéronefs. Les autorités ukrainiennes estiment la valeur des moyens militaires confisqués par la Fédération de Russie à plus de US\$ 20 milliards.

86. L'on craint que l'intervention russe en Ukraine ne s'arrête pas à la Crimée. Dans plusieurs déclarations, le président Poutine a annoncé que la Russie protégerait l'intérêt de la minorité russe en d'autres lieux également sur le territoire de l'Ukraine. La région du Donbass – qui concentre l'essentiel de l'industrie de l'armement en Ukraine – et celle d'Odessa sont exposées à un risque potentiel d'intervention militaire et d'occupation russes. L'occupation de la région d'Odessa placerait totalement sous contrôle russe l'accès de l'Ukraine à la mer Noire et offrirait à la Russie un couloir terrestre direct vers la Transnistrie, qui est de fait sous contrôle russe. A ce propos, il convient de noter que le 17 février 2014, les autorités de fait de Tiraspol ont annoncé qu'elles présenteraient bientôt une demande officielle de rattachement à la Fédération de Russie en tant que nouvelle entité.

21. CDL-AD(2014)002.

22. Certains interlocuteurs rencontrés lors de notre visite en mars ont indiqué que le taux de participation au référendum était plus proche des 35 %-40 % que des 82 % annoncés.

23. Au cours de notre visite en Ukraine, des interlocuteurs ayant de nombreux contacts en Crimée ont affirmé qu'en réalité, le taux de participation du référendum était plus proche des 30 %-40 %. Nous n'avons aucune possibilité de vérifier ces allégations de manière indépendante.

24. CDL-AD(2014)004.

87. Le 24 mars, le Général Breedlove, commandant suprême des forces alliées en Europe, a annoncé que la Russie avait positionné près de 30 000 soldats aux frontières avec l'Ukraine, avec des unités logistiques et de soutien, et qu'elle disposait ainsi d'une capacité militaire suffisante pour envahir l'Est de l'Ukraine et créer un pont terrestre avec la Transnistrie. Les autorités russes ont assuré que ces groupes participaient à des exercices militaires. Ces affirmations ont été contestées par les responsables de l'Otan et d'autres spécialistes militaires qui ont fait remarquer que ces troupes ne semblaient participer à aucune forme d'exercice et que la composition de la force était très inhabituelle pour un exercice militaire. Quand bien même il s'agirait effectivement d'un exercice militaire, l'on est en droit de s'interroger sur l'opportunité d'organiser un exercice de cette ampleur à proximité des frontières avec l'Ukraine dans le climat de tension et de fébrilité actuel. Les autorités russes ont annoncé qu'elles avaient réduit leur force militaire à la frontière russe, mais cela a été démenti, notamment par des responsables de l'Otan.

88. L'agression militaire de l'Ukraine par la Russie sans qu'il y ait eu provocation et l'occupation/annexion de la Crimée constituent une violation patente du droit international, et notamment de la Charte des Nations Unies, de l'Acte d'Helsinki de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ainsi que du Statut et des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Elles constituent également un manquement à deux au moins des engagements souscrits lors de l'adhésion, à savoir le refus de la notion de zones d'intérêts privilégiés et l'engagement de régler les différends internationaux par des moyens pacifiques, conformément au droit international. Il pourrait également s'agir d'une violation par la Russie de son engagement de respecter les obligations qui lui incombent en vertu du Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE). Enfin, ces actions enfreignent plusieurs accords bilatéraux, et en particulier le Mémorandum de Budapest signé en 1994 par le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la Russie et l'Ukraine, en vertu duquel la Russie a pris l'engagement de respecter et de protéger les frontières internationalement reconnues de l'Ukraine, de s'abstenir de recourir à la menace ou à la force contre l'intégrité territoriale de l'Ukraine et de s'abstenir de toute pression économique visant à influencer les décisions politiques de Kiev.

89. Le 13 mars 2014, les autorités ukrainiennes ont introduit une requête interétatique contre la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme conformément à l'article 33 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le même jour, considérant que la situation en Crimée donnait lieu à un risque continu que soient commises des violations graves de la Convention, la Cour a indiqué une mesure provisoire en application de l'article 39 du Règlement de la Cour et appelé «les deux parties contractantes concernées à s'abstenir de prendre quelques mesures que ce soit, et en particulier à caractère militaire, qui pourraient entraîner pour la population civile des atteintes aux droits garantis par la Convention – y compris de nature à mettre la vie et la santé de la population civile en danger – et à respecter les engagements résultant pour elles de la Convention»²⁵.

10. Conclusions

90. Le nouveau contexte politique résultant des événements survenus à Maïdan entre le 18 et le 21 février et le changement de pouvoir qui a suivi ont ouvert de nouvelles perspectives pour le développement démocratique de l'Ukraine. Il importe maintenant d'établir un système de gouvernance démocratique et participatif qui permettra de garantir l'unité du pays.

91. Ces évolutions démocratiques doivent reposer sur une réforme constitutionnelle – à mettre en œuvre sans délai – ainsi que sur des élections présidentielles anticipées, pour donner aux nouvelles autorités la plus grande légitimité démocratique possible. Si cela est faisable au plan technique et politique, ces élections devraient être suivies par des élections législatives anticipées afin que toutes les régions du pays aient le sentiment d'être pleinement représentées au sein du gouvernement central. La réforme constitutionnelle et la réforme électorale sont des domaines dans lesquels l'Assemblée dispose d'une expertise considérable qui pourrait être proposée à la Verkhovna Rada.

92. Les élections législatives devraient se baser sur un nouveau Code électoral unifié. Afin d'éviter tout retard inutile dans l'adoption d'un tel Code, nous recommandons à la Verkhovna Rada de s'appuyer sur le projet préparé par le groupe de travail Klioutchkovski.

93. Si l'adoption d'une réforme constitutionnelle et d'un nouveau Code électoral unifié doivent être les principales priorités des autorités ukrainiennes, il faudrait également qu'elles envisagent et mettent en œuvre d'urgence une réforme judiciaire d'envergure et un processus de décentralisation du gouvernement, passant notamment par un renforcement des pouvoirs locaux et régionaux. La décentralisation du gouvernement, en

25. CEDH 073(2014). Dans sa décision du 3 avril 2014, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a appelé les deux Parties concernées à respecter cette mesure provisoire sans délai.

particulier, pourrait contribuer à développer le pays. Une telle stratégie de décentralisation devrait reposer sur un Etat unitaire fort doté d'un système de gouvernance central efficace. La fédéralisation de l'Ukraine, quelquefois proposée par certains partis, vraisemblablement pour des motifs cachés, devrait être évitée car elle affaiblirait l'unité du pays.

94. Toutes les violations de droits de l'homme commises dans le cadre des manifestations de l'Euromaïdan devront faire l'objet d'enquêtes complètes et impartiales, et leurs auteurs traduits en justice. Il ne peut y avoir d'impunité pour des violations des droits de l'homme, quels qu'en soient les auteurs.

95. Nous nous félicitons de la conclusion du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales qui s'est rendu en Ukraine du 21 au 26 mars, selon laquelle il n'existe actuellement en Ukraine aucune menace immédiate pour l'exercice des droits des minorités. Cela conforte l'impression que nous avons eue au cours de notre visite en Ukraine avec le Comité des Présidents du 21 au 25 mars 2014. Cela étant, nous invitons les autorités à se montrer proactives en adoptant toutes les mesures envisageables pour renforcer l'unité du pays et à s'abstenir de toute action ou déclaration de nature à créer des divisions ou susceptibles de saper – ou d'être instrumentalisées en vue de saper – l'unité nationale du pays.

96. Nous sommes préoccupées par la multiplication des informations émanant d'organisations crédibles – et confirmées par le comité consultatif – faisant état d'une augmentation des violations des droits fondamentaux des minorités ukrainienne et tatare en Crimée. Nous demandons aux autorités russes, en tant que puissance exerçant un contrôle de fait sur la région, de faire cesser immédiatement ces violations et de veiller à ce que leurs auteurs soient tous poursuivis.

97. Nous déplorons le fait que les changements démocratiques et les développements politiques aient été éclipsés par les événements survenus en Crimée. L'agression militaire russe et l'occupation/annexion de la Crimée constituent une violation patente du droit international, et notamment de la Charte des Nations Unies, de l'Acte d'Helsinki de l'OSCE ainsi que du Statut et des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Le non-respect par la Russie du Statut du Conseil de l'Europe et de ses obligations et engagements, ainsi que les conséquences que cela devrait avoir, font l'objet d'un autre rapport examiné par l'Assemblée. Toutefois, du point de vue des corapporteuses de la procédure de suivi, nous pouvons affirmer clairement qu'aucun des arguments avancés par la Fédération de Russie pour justifier ses actions n'est valable. Il n'y a pas eu de prise de contrôle du gouvernement central de Kiev par l'extrême droite, pas plus qu'il n'y avait de menace imminente pour les droits de la minorité russe dans le pays, y compris ou en particulier en Crimée où les Russes sont majoritaires. En outre, ni la sécession, ni l'intégration à la Fédération de Russie n'étaient au premier rang des préoccupations politiques de la population de Crimée avant l'intervention militaire russe, et elles n'étaient défendues que par un faible pourcentage de la population. Le mouvement vers la sécession et l'intégration à la Fédération de Russie a été orchestré et encouragé par les autorités russes et mis en œuvre principalement par les forces militaires russes avec le concours de petites organisations civiles. Comme nous l'avons vu, le référendum était illégal et ses résultats peu vraisemblables. En résumé, il s'agit d'un cas classique d'agression militaire sans provocation ayant entraîné l'annexion/occupation du territoire d'un pays voisin. Il convient de donner des signaux clairs pour éviter toute nouvelle agression ou action militaire, compte tenu de la présence de troupes russes aux frontières ukrainiennes.

98. Toutes les forces politiques ukrainiennes que nous avons rencontrées ont déploré qu'aucun des autres signataires du Mémoire de Budapest n'ait honoré les garanties de sécurité octroyées à l'Ukraine en échange de l'abandon de son arsenal nucléaire. Certains sont même allés jusqu'à suggérer que l'Ukraine devrait revenir sur son statut non nucléaire, si les garanties de sécurité continuaient à ne pas être honorées. Il va sans dire que nous déconseillons fortement une telle initiative, qui compromettrait la sécurité de l'ensemble de la région. Cela étant, afin d'éviter toute déstabilisation de la région par de nouvelles actions militaires, nous proposons que les signataires du Mémoire de Budapest, ainsi que d'autres Etats européens concernés, étudient la possibilité de conclure des accords de sécurité tangibles pour garantir l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

99. A l'heure où nous terminons la rédaction de cet exposé des motifs, nous devons malheureusement ajouter que le calme n'est pas revenu en Ukraine. Bien au contraire, des manifestants pro-russes ont pris d'assaut des bâtiments de l'administration régionale à Donetsk et à Kharkiv le 6 avril et aujourd'hui, le 7 avril, ils ont occupé les bâtiments du Service de sécurité de l'Etat à Donetsk et à Lugansk, où ils auraient pillé le dépôt d'armes. Les autorités ukrainiennes ont accusé la Russie d'être l'instigatrice de ces prises de contrôle. Par ailleurs, un officier de marine ukrainien a été tué par un soldat russe en Crimée et un autre molesté et arrêté par les troupes russes. Il va sans dire que ces développements risquent fort de déstabiliser la situation déjà tendue qui règne en Ukraine.

Annexe 1 – L'accord du 21 février 2014

Accord sur le règlement de la crise en Ukraine

(traduction non-officielle) – Final 6: 45

Préoccupées par les pertes tragiques de vies humaines en Ukraine, désireuses de mettre immédiatement un terme aux effusions de sang et déterminées à ouvrir la voie à un règlement politique de la crise,

Nous, les parties signataires, sommes convenues de ce qui suit:

1. Dans le délai de 48 heures à compter de la signature du présent accord, sera adoptée, signée et promulguée une loi spéciale qui rétablira la Constitution de 2004 y compris les amendements adoptés jusqu'à présent. Les signataires déclarent leur intention de créer une coalition et de former un gouvernement d'union nationale dans les dix jours qui suivront.
2. Une réforme constitutionnelle, établissant un équilibre entre les pouvoirs du Président, du Gouvernement et du Parlement, sera aussitôt engagée et sera achevée en septembre 2014.
3. Une élection présidentielle se tiendra dès que la nouvelle Constitution aura été adoptée mais au plus tard en décembre 2014. De nouvelles lois électorales seront adoptées et une nouvelle Commission électorale centrale sera constituée, à la représentation proportionnelle et en conformité avec les règles de l'OSCE et de la Commission de Venise.
4. Une enquête concernant les violences récentes sera menée sous le contrôle conjoint des autorités, de l'opposition et du Conseil de l'Europe.
5. Les autorités n'imposeront pas l'état d'urgence. Les autorités et l'opposition s'abstiendront de recourir à la violence. Le Parlement adoptera la troisième amnistie, qui s'appliquera au même ensemble d'actes illicites que la loi du 17 février 2014.

Les deux parties feront de sérieux efforts pour normaliser la vie dans les villes et les villages en se retirant des bâtiments administratifs et publics et en dégagant les rues ainsi que les places et jardins publics dans les villes.

Les armes illégales devront être remises aux services du ministère de l'Intérieur dans le délai de 24 heures à compter de l'entrée en vigueur de la loi spéciale mentionnée au point 1 du présent accord. Après le délai susmentionné, tous les cas de port et entreposage illicites d'armes relèveront de la loi de l'Ukraine. Les forces des autorités et de l'opposition s'abstiendront de toute attitude provocatrice. Le Gouvernement aura recours aux forces de l'ordre exclusivement pour la protection de la sécurité matérielle des bâtiments publics.

6. Les ministres des Affaires étrangères de la France, de l'Allemagne et de la Pologne ainsi que le Représentant spécial du Président de la Fédération de Russie appellent à l'arrêt immédiat de toutes les violences et de tous les affrontements.

Kiev, le 21 février 2014

Signataires:

Le Président de l'Ukraine:

Viktor Ianoukovitch

Pour l'opposition:

Vitali Klitschko, ADUR (Alliance démocratique ukrainienne pour la réforme)

Oleg Tiagnibok, Svoboda (La Liberté)

Arseni Iatseniouk, Batkivchtchina (La Patrie)

Témoins:

Pour l'UE:

Pologne

Radoslaw Sikorski, Ministre des Affaires étrangères

Allemagne

Frank-Walter Steinmeier, Ministre des Affaires étrangères

France

Laurent Fabius, Ministre des Affaires étrangères

Pour la Fédération de Russie

Wladimir Loukine, Envoyé spécial

Annexe 2 – Rapport du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Visite ad hoc effectuée en Ukraine du 21 au 26 mars 2014

Délégués des Ministres

Documents CM

CM(2014)46, 2 avril 2014²⁶

1196 Réunion, 2 avril 2014

1. Questions générales

1.8. Situation en Ukraine

Rapport du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales – Visite ad hoc effectuée en Ukraine du 21 au 26 mars 2014

Introduction

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

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

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

Principaux constats

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

26. Ce document a été classé en diffusion restreinte jusqu'à la date de son examen par le Comité des Ministres.

leur soutien à la souveraineté et à l'intégrité territoriale ukrainienne, et disent attendre des nouvelles autorités qu'elles renforcent les dispositifs qui protègent les droits des minorités en se conformant aux «valeurs européennes», notamment pour ce qui concerne le respect des droits de l'homme et des droits des minorités.

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

Principales préoccupations relatives à certaines minorités nationales

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

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

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

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

10. Le Comité consultatif a constaté que la minorité russe avait des points de vue très divers: d'aucuns soutiennent pleinement les autorités ukrainiennes et considèrent que les droits des minorités, y compris les droits linguistiques, sont suffisamment établis, tandis que d'autres comparent la situation actuelle pour ce qui

concerne les droits précités à un «génocide du peuple russe». Le Comité consultatif craint que la diversité naturelle des opinions et des points de vue géopolitiques qui existent au sein de la minorité russe soit instrumentalisée dans le climat actuel et donne lieu à un regain de tension, avec notamment des frictions intra-ethniques. Au vu de l'écho donné en particulier par les médias aux opinions radicales qui circulent dans la minorité, certains représentants ont indiqué que l'idée d'être associés à ces points de vue du fait de leur identité ethnique et linguistique les préoccupait grandement. Bien qu'aucune restriction ou menace perceptible concernant l'usage du russe dans les régions occidentales de l'Ukraine n'ait été signalée à ce jour, le Comité consultatif considère qu'il faut absolument que les autorités veillent à ce que l'emploi de toutes les langues minoritaires reste activement encouragé partout en Ukraine.

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

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

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

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

a) Droits linguistiques

14. Selon les représentants de toutes les minorités que le Comité a pu rencontrer, et conformément au processus de suivi engagé par le ministère de l'Education en 2013, la loi d'août 2012 relative aux principes de la politique linguistique nationale n'a eu aucun effet concret sur le nombre d'établissements qui dispensent leur enseignement dans une langue minoritaire ni sur l'utilisation des langues dans les contacts officiels. L'appel lancé par le Parlement le 23 février 2014 en faveur d'une abrogation de cette loi a néanmoins suscité une forte appréhension parmi certaines franges des minorités russe, hongroise et roumaine, dont les langues sont, du fait de ce texte, considérées comme des langues régionales dans certaines des 27 régions qui composent l'Ukraine. Le comité consultatif note que ladite loi est toujours en vigueur à l'heure actuelle, suite à la décision prise le 27 février 2014 par le Président en exercice de s'opposer à son abrogation. Il relève en outre que la loi en question a été objet de controverse depuis son adoption, car un certain nombre de préoccupations majeures exprimées par les communautés minoritaires ainsi que par des experts internationaux, notamment ceux de la Commission de Venise, n'ont pas été prises en compte.

15. Dans son troisième avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre en Ukraine adopté en mars 2012, le Comité consultatif a considéré que la loi, alors à l'état de projet, pourrait favoriser l'unilinguisme au sein des minorités plus nombreuses et remettre en cause l'utilisation de l'ukrainien comme langue officielle et principal outil de communication; il estimait aussi que le texte n'offrait pas de garanties suffisantes pour les langues des minorités moins nombreuses, telles que les Caraïtes et les Krimchacks, dont les idiomes sont effectivement menacés. Les interlocuteurs qu'a rencontrés le Comité consultatif en mars 2014 ont pour la plupart confirmé l'absence de toute mesure spéciale visant à protéger et promouvoir les langues des

minorités moins nombreuses, en particulier celles qui n'ont pas d' «Etat-parent». A l'exception des minorités russe, hongroise et roumaine, les autres groupes minoritaires ont en majorité indiqué, par la voix de leurs représentants, qu'ils voyaient la loi en question davantage comme un instrument politique destiné à calmer et gérer les revendications des russophones sans donner au russe le statut de langue officielle, et non pas tant comme des dispositions visant à répondre aux besoins et attentes de tous, y compris les minorités moins nombreuses.

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

b) Droits à l'éducation

17. Le Comité consultatif renvoie à son analyse de la situation en matière d'éducation qui figure dans son troisième avis, aucun changement n'ayant été signalé ni quant au nombre d'établissements scolaires qui dispensent leur enseignement dans une langue minoritaire, ni quant à leurs pratiques. L'enseignement dans la langue officielle demeure insuffisant dans un certain nombre de ces établissements. La loi sur les langues actuellement en vigueur aurait entraîné une nouvelle baisse de la motivation à apprendre l'ukrainien, surtout dans les régions où les langues minoritaires ont été reconnues comme des langues régionales. De plus, les représentants de la minorité roumaine restent préoccupés par le nombre limité d'enseignants correctement formés qui sont en mesure d'enseigner en roumain, ce qui pose le problème plus large de l'accès de cette communauté à une éducation de qualité.

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

c) Droits à la participation

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

Conclusions

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

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

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

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