



Strasbourg, le 23 juin 2004  
Avis n° 265/2003

CDL-AD(2004)022  
Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR LA DERNIERE VERSION  
DU PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI  
RELATIVE AUX MINORITES NATIONALES**

**EN UKRAINE**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 59ème Session plénière  
(Venise, 18-19 juin 2004)**

**sur la base des commentaires de**

**M. Franz MATSCHER (Membre, Autriche)**

## I. Introduction

1. Les 12-13 mars 2004, la Commission de Venise a adopté un avis sur deux projets de loi antérieurs portant modification de la Loi sur les minorités nationales en Ukraine (voir CDL-AD(2004)013).
2. Sur la base de l'avis de la Commission et des analyses des deux projets de loi menées par d'autres experts du Conseil de l'Europe et par le Haut Commissaire de l'OSCE pour les Minorités Nationales, un nouveau projet de loi a été rédigé, qui résulte de la fusion des deux textes précédents. Ce nouveau projet a été à son tour soumis à la Commission en vue d'obtenir un avis d'expert. M. Franz Matscher a été désigné comme membre rapporteur.
3. Le présent avis, établi sur la base des commentaires de M. Matscher, a été adopté par la Commission lors de sa 59<sup>ème</sup> Session plénière (Venise, 18-19 juin 2004).

## II. Commentaires

4. Le premier avis, mentionné plus haut, soulignait que les deux projets soulevaient une série de questions nécessitant des éclaircissements. Il est nécessaire de vérifier dans quelle mesure les précisions ont été apportées dans le nouveau projet de loi.

### a. La place de la législation en question dans la hiérarchie des normes

5. La position de cette législation dans la hiérarchie des normes n'a pas été clarifiée par le nouveau projet.

6. Selon l'information donnée par les représentants ukrainiens, les traités internationaux, y compris ceux relatifs à la protection des droits de l'homme et des droits des minorités, viennent immédiatement après la Constitution et prévalent sur les lois ordinaires. Il s'agit d'une structure que l'on trouve dans plusieurs autres systèmes constitutionnels.

7. La loi en question ne sera pas une loi constitutionnelle, mais une loi ordinaire. A l'évidence la mise en application de ce texte, qui est une loi-cadre, nécessitera toute une série d'autres instruments juridiques (législation secondaire, règlements, décrets du Cabinet des Ministres, etc.). Ces instruments juridiques existent déjà en partie (sur l'éducation, l'information, l'autonomie locale), une autre partie étant encore à rédiger.

8. Conformément au N° 4 des Dispositions finales, le Cabinet des Ministres devra dans les six mois mettre ses textes réglementaires en conformité avec la nouvelle loi et veiller à ce que les ministres et autres organes exécutifs compétents fassent de même. Cette disposition ne vise toutefois que les textes réglementaires déjà adoptés et non la législation ordinaire existante. Comme la Commission de Venise le soulignait déjà dans son précédent avis (paragraphe 15), il serait bon que la loi indique expressément son caractère de *lex specialis* et expose de manière suffisamment détaillée les principaux domaines auxquels la législation secondaire devra se conformer. Cela n'a pas été fait dans le présent projet.

9. Il serait souhaitable que la loi donne des indications plus concrètes en ce qui concerne les moyens à mettre en oeuvre pour réaliser les objectifs qu'elle énonce.

b. La définition des “minorités nationales”

10. Pour ce qui concerne la notion de “minorités nationales”, le projet maintient la condition de citoyenneté. La Commission de Venise renvoie à ce propos à son récent avis sur les précédents projets de loi portant modification de la Loi sur les minorités nationales en Ukraine, où il est dit que, de l’avis de la Commission de Venise, “l’Ukraine devrait abandonner la référence à la citoyenneté dans la définition générale des minorités nationales dans les projets de loi en question et l’ajouter dans les dispositions particulières qui concernent les droits réservés spécifiquement aux citoyens, tels certains droits politiques ou l’accès à la fonction publique” (voir CDL-AD(2004)013, Avis sur deux projets de loi modifiant la loi relative aux minorités nationales en Ukraine, §§ 16-22).

c. Les droits substantiels

11. Les droits énumérés dans le projet correspondent dans une large mesure aux principes découlant des instruments internationaux pertinents, en particulier la Convention Cadre. Les suggestions de la Commission de Venise ont également été en partie prises en considération.

12. L’emploi de la langue maternelle est limité aux relations avec les autorités locales et aux actes officiels de ces autorités dans les secteurs géographiques *où la majorité de la population appartient à une minorité nationale distincte* (Article 20 du projet). Ce critère est trop étroit. La Recommandation 1201 (1993) de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe parle dans son article 7 (3) des “aires géographiques d’implantation substantielle de ces minorités” (voir également l’article 10 (2) de la Convention Cadre).

13. De plus, les autorités ou administrations en question devraient comprendre la justice au niveau local.

14. D’une manière générale la limitation aux organes locaux est trop restrictive. L’emploi de la langue minoritaire devrait être prévu également pour les contacts avec les organes régionaux. La mesure dans laquelle cette idée peut être réalisée en Ukraine dépendra évidemment de la structure territoriale/administrative de l’état.

15. Malgré la définition donnée à l’article 1 d) et les développements dans le cadre des articles 10 et suivants du projet de loi, les notions d’«autonomie nationale et culturelle» et d’«auto-détermination nationale et culturelle» ne sont pas claires. Elles semblent renvoyer à des associations (publiques?) de membres des minorités, chargées de certaines missions concernant leurs intérêts culturels. Le sens des termes caractère «territorial» ou «extraterritorial» n’est pas clair.

16. La création au niveau des autorités locales d’organes consultatifs avec des représentants des organisations de minorités, organes dont l’organisation et les pouvoirs seront définis par le Cabinet des Ministres, mérite d’être saluée. Toutefois, la limitation de leurs activités à la sphère locale est trop restrictive.

17. Par ailleurs, conformément au projet de loi, un organe consultatif composé de représentants des organisations de minorités nationales peut être créé dans le cadre de l’organe exécutif (central ?). Les questions concernant la création, les fonctions et le fonctionnement de cet organe doivent être clarifiées.

18. L'article 9 du projet de loi dispose que les personnes appartenant aux minorités nationales ont le droit de bénéficier d'une protection judiciaire des droits garantis par ladite loi.

19. Cette disposition soulève toute une série de questions:

- a) Les membres des minorités à titre individuel sont-ils seuls habilités à saisir le justice ou leurs associations jouissent-elles également de ce droit?
- b) En cas d'action individuelle en justice, les associations de minorités auraient-elles le statut d'*amicus curiae* ?
- c) La protection judiciaire est-elle confiée aux juridictions ordinaires ou aux tribunaux administratifs (s'ils existent) ?

20. La portée de l'article 33 (participation à la gestion de l'état et des affaires publiques et représentation des intérêts des minorités au sein des organes de l'état et de l'autonomie locale) ne semble pas claire.

21. La législation de divers états comptant des minorités nationales nombreuses prévoit spécifiquement une représentation équitable de ces minorités dans les organes législatifs au niveaux local, régional et national. La présente loi ne comporte aucune disposition de ce type. Il est possible, toutefois, que cette question soit traitée dans l'instrument juridique relatif aux élections.

### **III. Conclusion**

22. Le projet analysé représente une amélioration appréciable par rapport aux projets précédents. Une série de question appelle néanmoins des éclaircissements. A cet égard les présentes observations ne sont pas exhaustives.

23. Il convient de rappeler par ailleurs que la "Loi portant modification de la loi relative aux minorités nationales en Ukraine" est une loi cadre. De ce fait il ne sera possible de prendre la mesure de son adéquation eu égard aux normes internationales qu'à la lumière de son application concrète.