



Strasbourg, 12 juin 2023

CDL-AD(2023)021

Or. angl.

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

UKRAINE

AVIS

**SUR LA LOI RELATIVE AUX MINORITÉS (COMMUNAUTÉS)
NATIONALES**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 135^e session plénière
(Venise 9-10 juin 2023)**

Sur la base des commentaires de

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, République tchèque)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
Mme Janine OTÁLORA MALASSIS (membre suppléant, Mexique)
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)**

Traduction provisoire

Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cette copie.

www.venice.coe.int

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
A.	Cadre constitutionnel et législatif	3
B.	Avis précédents	5
C.	Portée de l'avis	7
III.	Analyse	8
A.	Procédure d'adoption	8
B.	Terminologie	8
C.	Préambule et dispositions générales (section I)	9
D.	Droits, libertés et obligations des personnes appartenant à des minorités nationales (communautés) (section II)	10
1.	En général	10
2.	Droits linguistiques et droit à l'éducation	11
E.	Politique publique dans le domaine des minorités (communautés) nationales (section III) ; coopération internationale et relations extérieures des minorités (communautés) nationales (section IV) ; dispositions finales et transitoires (section V) ..	22
IV.	Conclusion	24

I. Introduction

1. Par lettre du 26 janvier 2023, M. Piero Fassino, président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, a demandé un avis à la Commission de Venise sur la loi sur les minorités (communautés) nationales de l'Ukraine (CDL-REF(2023)019, ci-après « la loi sur les minorités nationales » ou « la loi »).
2. Mme Bílková, Mme Kiener, Mme Otálora Malassis et M. Velaers ont été les rapporteurs de cet avis.
3. Des délégations de la Commission se sont réunies : le 31 mars 2023 avec le vice-ministre de l'éducation et d'autres représentants de l'exécutif ; le 20 avril 2023 (en ligne) avec le Bureau gouvernemental pour la coordination de l'intégration européenne et euro-atlantique, le Conseil des ONG des minorités nationales relevant du ministère de l'éducation, le Congrès des communautés ethniques, le médiateur, la commission parlementaire des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle ainsi que des représentants des minorités nationales ; le 27 avril 2023, avec la délégation ukrainienne à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ; les 4 et 5 mai 2023 (à Kyiv) avec le président de l'Ukraine, le président de la Verkhovna Rada, le ministre des affaires étrangères, le vice-premier ministre chargé de l'intégration européenne et euro-atlantique, le ministre de la justice et le vice-ministre de l'éducation, ainsi que des représentants des minorités nationales, d'autres groupes de la société civile et de la communauté internationale. La Commission remercie les autorités ukrainiennes et le bureau du Conseil de l'Europe à Kyiv pour l'excellente organisation de ces réunions.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions mentionnées ci-dessus. Après un échange de vues avec le représentant des autorités ukrainiennes, M. Viktor Yelenskyi, chef du service d'Etat de l'Ukraine pour les questions ethniques et la liberté de conscience, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 135^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2023).

II. Contexte et portée de l'avis

A. Cadre constitutionnel et législatif

6. Le droit de toutes les nationalités résidant sur le territoire de l'Ukraine au libre développement national et culturel a déjà été reconnu dans la déclaration de souveraineté de l'État ukrainien de 1990 (article VIII). Il a été précisé dans la Déclaration des droits des nationalités de l'Ukraine de 1991.
7. La Constitution ukrainienne fait référence aux droits des minorités nationales dans plusieurs dispositions. En vertu de l'article 10, paragraphe 3, « *[e]n Ukraine, le libre développement, l'utilisation et la protection du russe et des autres langues des minorités nationales d'Ukraine sont garantis* », tandis que l'article 10, paragraphe 5, dispose que « *[l]'utilisation des langues en Ukraine est garantie par la Constitution de l'Ukraine et déterminée par la loi* ». L'article 11 dispose que « *l'État promeut la consolidation et le développement de la nation ukrainienne, de sa conscience historique, de ses traditions et de sa culture, ainsi que le développement de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de tous les peuples autochtones et des minorités nationales d'Ukraine* ». L'article 53, paragraphe 5, relatif au droit à l'éducation, dispose que « *[l]es citoyens appartenant à des minorités nationales se voient garantir, conformément à la loi, le droit de recevoir un enseignement dans leur langue maternelle ou d'étudier leur langue maternelle* ».

dans les établissements d'enseignement publics et communaux et par l'intermédiaire des sociétés culturelles nationales ».

8. Conformément à l'article 92, paragraphe 3, de la Constitution, les droits des peuples autochtones et des minorités nationales d'Ukraine sont déterminés exclusivement par les lois ukrainiennes, de même que la procédure d'utilisation des langues (article 92, paragraphe 4). L'article 119, paragraphe 3, fait référence à la mise en œuvre de programmes de développement national et culturel des minorités nationales dans les régions habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales traditionnellement ou en grand nombre.

9. L'Ukraine a ratifié plusieurs traités internationaux sur la protection des droits de l'homme, qui contiennent des dispositions spécifiques sur les droits des minorités - notamment l'article 27 du Pacte [international relatif aux droits civils et politiques](#) (ci-après : « PIDCP »), la [Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#) (ci-après : « la Convention-cadre », « FCNM ») et la [Charte européenne des langues régionales ou minoritaires](#) (ci-après : « la Charte », « ECMRL »). La Charte est entrée en vigueur pour l'Ukraine le 1er janvier 2006 et s'applique aux langues suivantes : Biélorusse, Bulgare, Tatar de Crimée, Gagaouze, Allemand, Grec, Hongrois, Karaïme, Krimchak, Moldave, Polonais, Roumain, Russe, Ruthène, Slovaque et Yiddish. Les langues karaïme, krimtchak, romani et ruthène sont couvertes par la partie II (article 7) uniquement, tandis que les autres langues sont protégées à la fois par la partie II et la partie III (articles 8 à 14).¹ Selon la contribution écrite des autorités ukrainiennes,² « la loi ne contient pas non plus de liste fermée de groupes ethniques pour lesquels le statut officiel de « minorités (communautés) nationales » est reconnu. Ainsi, les garanties prévues par la loi s'appliquent aux langues de tous les groupes de citoyens ukrainiens qui entrent dans la définition des « minorités (communautés) nationales » en vertu de la loi ».

10. Selon l'article 9 de la Constitution ukrainienne, « les *traités internationaux en vigueur, reconnus comme contraignants par la Verkhovna Rada de l'Ukraine, font partie de la législation nationale de l'Ukraine. La conclusion de traités internationaux contraires à la Constitution de l'Ukraine n'est possible qu'après l'introduction des amendements pertinents à la Constitution de l'Ukraine* ». Les traités internationaux, comme l'expliquent les précédents avis de la Commission de Venise sur l'Ukraine,³ viennent donc immédiatement après la Constitution et prévalent sur les lois ordinaires.

11. Le respect des obligations internationales de protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales est contrôlé par des organes de contrôle spécifiques du Conseil de l'Europe - le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (la Convention-cadre, ACFC) et le Comité d'experts (COMEX) de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (la Charte, CELV), ACFC)⁴ et le Comité d'experts (COMEX) de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (la Charte,

¹ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Troisième rapport du Comité d'experts au titre de l'Ukraine ([CM\(2017\)97](#)), 27 septembre 2017, § 1.

² Voir paragraphe 22.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'Etat, § 16 ; [CDL-AD\(2004\)013](#), Avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine, § 9 ; [CDL-AD\(2004\)022](#), Avis sur la dernière version du projet de loi modifiant la loi sur les minorités nationales, § 6.

⁴ Le CCPA a adopté quatre avis sur l'Ukraine : [ACFC/INF/OP/I\(2002\)010](#), premier avis sur l'Ukraine, adopté le 1er mars 2002 ; [ACFC/INF/OP/II\(2008\)04](#), deuxième avis sur l'Ukraine, adopté le 30 mai 2008 ; [ACFC/INF/OP/III\(2012\)02](#), troisième avis sur l'Ukraine, adopté le 22 mars 2012 ; [ACFC/OP/IV\(2017\)002](#), quatrième avis sur l'Ukraine, adopté le 10 mars 2017.

CELV),⁵ la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)⁶ et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe,⁷ et a conduit à l'adoption de recommandations spécifiques par ces organes et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.⁸

12. La loi sur l'éducation ainsi que la loi sur le soutien au fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'Etat (« la loi sur la langue d'Etat ») affectent la situation et les droits des minorités nationales. Elles ont été soumises à la Commission de Venise pour avis adopté en 2017 et 2019, respectivement, comme on le rappellera ci-dessous.

B. Avis précédents

13. La Commission de Venise s'est penchée à plusieurs reprises sur la législation relative aux minorités nationales en Ukraine.⁹ Les avis les plus récents portaient sur les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017 qui concernent l'utilisation de la langue d'État et des langues minoritaires et autres dans l'éducation¹⁰ ainsi que sur la loi sur le soutien au fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État.¹¹

14. Dans son avis sur la loi sur l'éducation, la Commission de Venise a déclaré :

« 125. (...) la solution appropriée serait certainement de modifier l'article 7 et de remplacer cette disposition par une autre plus équilibrée et plus clairement formulée. En particulier, la question du traitement discriminatoire des autres langues minoritaires - qui ne sont pas des langues officielles de l'UE - devrait être abordée dans ce contexte.

126. Toutefois, de nombreuses préoccupations peuvent également être traitées immédiatement par d'autres actes législatifs et lors de la mise en œuvre de l'article 7 tel qu'il a été adopté, en particulier par la loi sur l'enseignement secondaire général. A cet égard, la Commission de Venise recommande en particulier ce qui suit :

- *à utiliser pleinement, lors de l'adoption de la législation de mise en œuvre, les possibilités offertes par le paragraphe 4 de l'article 7 pour assurer un niveau suffisant d'enseignement dans les langues officielles de l'Union européenne pour les minorités respectives ;*
- *de continuer à assurer une proportion suffisante d'enseignement dans les langues minoritaires aux niveaux primaire et secondaire, en plus de l'enseignement de la langue d'État ;*
- *améliorer la qualité de l'enseignement de la langue nationale ;*

⁵ Le CELV a adopté trois rapports sur l'Ukraine : [Cycle de suivi initial](#) Cycle de suivi initial, CEDRL (2010) 6, 7 juillet 2010 ; application de la Charte en Ukraine. [2nd cycle de suivi](#), CEDRL (2014) 3, 15 janvier 2014 ; application de la Charte en Ukraine. [3rd rapport concernant l'Ukraine](#), 24 mars 2017.

⁶ [Rapport de](#) l'ECRI sur l'Ukraine, cinquième cycle de monitoring, adopté le 20 juin 2017 ; [conclusions de](#) l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations concernant l'Ukraine - sous réserve d'un suivi intermédiaire, adoptées le 7 avril 2020.

⁷ Voir par exemple la déclaration du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe du 29 octobre 2019 : [Les politiques linguistiques doivent tenir compte de la diversité, protéger les droits des minorités et désamorcer les tensions.](#)

⁸ Voir la Recommandation [CM/RecChL\(2018\)6](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Ukraine, adoptée le 12 décembre 2018.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)013](#), Avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine ; [CDL-AD\(2004\)022](#), Avis sur la dernière version du projet de loi modifiant la loi sur les minorités nationales ; [CDL-AD\(2011\)008](#), Avis sur le projet de loi sur les langues en Ukraine.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)030](#).

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)030](#), Ukraine - Avis sur les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017, qui concernent l'utilisation de la langue d'État et des langues minoritaires et autres dans l'éducation.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État.

- *de modifier les dispositions transitoires pertinentes de la loi sur l'éducation afin de donner plus de temps à une réforme progressive ;*
- *d'exempter les écoles privées des nouvelles exigences linguistiques conformément à l'article 13 de la convention-cadre ;*
- *d'entamer, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'éducation, un nouveau dialogue avec les représentants des minorités nationales et toutes les parties intéressées sur la langue d'enseignement.*
- *veiller à ce que la mise en œuvre de la loi ne mette pas en péril la préservation du patrimoine culturel des minorités et la continuité de l'enseignement des langues minoritaires dans les écoles traditionnelles ».*¹²

15. Sur la base de ces recommandations, en vertu d'un amendement préparé par le gouvernement, les élèves qui commencent leurs cours avant le 1er septembre 2018 continuent à recevoir un enseignement conformément aux règles précédentes jusqu'en septembre 2023, au lieu de 2020. Cela permet à ces élèves de terminer ces classes selon les anciennes règles. Une augmentation progressive du nombre de matières enseignées en ukrainien a néanmoins été prévue pour ces élèves. Toutefois, à partir de septembre 2023, les règles réduisant les droits à l'éducation dans les langues minoritaires seront pleinement en vigueur ; selon la Commission de Venise, « [c]eci pourrait entraîner une diminution substantielle des possibilités offertes aux personnes appartenant à des minorités nationales de recevoir un enseignement dans leur langue, ce qui équivaldrait à une ingérence disproportionnée dans les droits existants des personnes appartenant à des minorités nationales ». ¹³

16. Dans les conclusions de son avis sur la loi relative à la langue d'État, la Commission de Venise a déclaré que « la politique linguistique est une question extrêmement complexe et sensible en Ukraine, qui est devenue par le passé et pourrait encore devenir à l'avenir une source de tension au sein de l'Ukraine et avec les États kinés des minorités nationales de l'Ukraine. Il s'agit également d'une question hautement politisée, en particulier en raison des récents développements et du conflit avec la Russie », et a formulé les recommandations clés suivantes:

- *de préparer sans délai inutile la loi sur les minorités et d'envisager de reporter jusqu'à l'adoption de la loi sur les minorités la mise en œuvre des dispositions de la loi sur la langue d'État qui sont déjà en vigueur.*
- *de réviser la loi sur la langue d'État afin de garantir, à la lumière des recommandations spécifiques formulées dans le présent avis, sa conformité avec les engagements internationaux de l'Ukraine, en particulier ceux découlant de la Convention-cadre, de la Charte des langues, de la CEDH et de son Protocole n° 12. Dans le cadre du processus législatif, le législateur devrait consulter toutes les parties intéressées, en particulier les représentants des minorités nationales et des peuples autochtones, qui sont et seront directement affectés par la mise en œuvre de ces deux textes législatifs.*
- *d'abroger les dispositions de la loi prévoyant un traitement différencié entre les langues des peuples autochtones, les langues des minorités nationales qui sont des langues officielles de l'UE et les langues des minorités nationales qui ne sont pas des langues officielles de l'UE, dans la mesure où la distinction entre ces langues ne repose pas sur une justification objective et raisonnable.*

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)030](#), Ukraine - Avis sur les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017, qui concernent l'utilisation de la langue d'État et des langues minoritaires et autres dans l'enseignement, §§ 125-126.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)030](#),

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)030](#), Ukraine - Avis sur les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017, qui concernent l'utilisation de la langue d'État et des langues minoritaires et autres dans l'enseignement, § 120.

- *d'envisager l'abrogation du mécanisme de plaintes et de sanctions prévu par la loi ou, du moins, de le limiter strictement à la sphère publique et aux cas les plus extrêmes. Toutefois, si ce mécanisme devait être maintenu, les dispositions relatives à l'imposition de sanctions ne devraient pas être appliquées avant l'adoption de la loi sur les minorités et la révision de la loi sur la langue d'État.*
- *d'envisager la suppression de l'article 1.6 établissant la responsabilité en cas de déformation délibérée de la langue ukrainienne dans les documents et textes officiels.*
- *de sauvegarder également les droits des minorités linguistiques afin de promouvoir un juste équilibre entre le renforcement du statut et de l'usage de la langue d'État et la protection des langues minoritaires et de confier au commissaire à la protection de la langue d'État, ou à une autre institution ou organe dûment constitué, la responsabilité de surveiller la mise en œuvre des dispositions légales relatives à l'usage des langues minoritaires et indigènes.¹⁴*

17. Le 14 décembre 2022, la Mission de surveillance des droits de l'homme des Nations Unies en Ukraine (HRMMU) a fourni une analyse du projet de loi n° 8224 « sur les minorités (communautés) nationales d'Ukraine », qui avait été adopté en dernière lecture par le Parlement la veille et signé par le Président le 29 décembre. Cette analyse, qui s'appuie largement sur les précédents avis de la Commission de Venise, sera citée le cas échéant.

C. Champ d'application de l'avis

18. Dans le présent avis, la Commission de Venise n'examine ni le cadre juridique global en vigueur en Ukraine dans le domaine de la protection des minorités, ni la situation générale des minorités nationales dans ce pays. L'avis se limite aux dispositions de la loi sur les minorités (communautés) nationales d'Ukraine, adoptée par la Verkhovna Rada le 13 décembre 2022.¹⁵ Cette loi, dans la majorité de ses dispositions, entrera en vigueur le 1er juillet 2023 et remplacera une ancienne loi sur les minorités nationales en Ukraine adoptée en 1992.¹⁶ La loi précédente, datant de 1992, était considérée comme trop générale et ne fournissant pas de garanties adéquates pour la protection des minorités.¹⁷ L'adoption d'une nouvelle loi est donc bienvenue.

19. La nouvelle loi sur les minorités (communautés) nationales ne modifie pas la législation sur l'éducation et sur la langue d'État. Les recommandations formulées par la Commission de Venise dans ses précédents avis dans le domaine¹⁸ restent donc valables, dans la mesure où elles n'ont pas été satisfaites de manière adéquate dans les lois spéciales ultérieures. La Commission de Venise se référera à ses avis antérieurs sur ces lois dans la mesure où le projet de loi s'y réfère explicitement ou implicitement.¹⁹

20. La Constitution ukrainienne fait la distinction entre les minorités nationales et les peuples autochtones.²⁰ Elle ne mentionne pas les « communautés ». La loi ukrainienne sur les minorités

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État, § 139.

¹⁵ Закон України № 2827-ІХ Про національні меншини (спільноти) України, 13 грудня 2022 року.

¹⁶ Закон України № 2494-ХІІ Про національні меншини в Україні, 25 червня 1992 року.

¹⁷ Voir la Résolution du Comité des Ministres CM/Res CM(2020)13 sur la mise en œuvre de la FCNM par l'Ukraine, 8 décembre 2020, recommandation d'action immédiate n° 2ACFC/OP/IV(2017)002, quatrième avis sur l'Ukraine, adopté le 10 mars 2017, recommandant d'« adopter sans délai et en étroite consultation avec les groupes concernés, un cadre juridique adéquat et complet pour la protection des minorités nationales, assorti de mécanismes de mise en œuvre efficaces » (paragraphe 188).

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État ; [CDL-AD\(2017\)030](#), Avis sur les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017 qui concernent l'utilisation de la langue d'État et des langues minoritaires et autres dans l'éducation.

¹⁹ Voir les paragraphes 13 et suivants.

²⁰ Articles 11, 92, paragraphe 3, et 119, paragraphe 3.

(communautés) nationales n'aborde pas la question spécifique des peuples autochtones, tels que les Tatars de Crimée, et le présent avis ne le fera pas non plus.

21. L'avis analyse la loi uniquement du point de vue de sa conformité avec les normes et instruments internationaux applicables (en particulier la Convention-cadre, la Charte de la langue, les articles 26 et 27 du PIDCP ainsi que l'article 14 de la CEDH [Convention européenne des droits de l'homme] et son Protocole n° 12). Elle n'évalue pas sa conformité avec la Constitution ukrainienne.

22. Avant la visite à Kiev, la Commission de Venise a soumis une liste de questions aux autorités, qui ont répondu par écrit. Leurs réponses seront désignées dans le présent avis comme leur « contribution écrite ».

III. Analyse

A. Procédure d'adoption

23. La Commission de Venise a précédemment recommandé de réaliser des consultations concernant les lois susceptibles d'affecter les minorités nationales²¹ conformément à l'article 15 de la Convention-cadre et à l'article 7, paragraphe 4, de la Charte des langues. De même, les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, en particulier le rapporteur spécial dans le domaine des droits culturels²² et le rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones,²³ ont recommandé que des consultations soient menées concernant tout changement susceptible d'affecter les intérêts des personnes appartenant à des minorités.

24. Les autorités ukrainiennes ont informé la Commission que de vastes consultations avec les parties prenantes, en particulier les associations de minorités, ont eu lieu au cours de la préparation de la loi. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure elles ont abouti à un consensus. Les autorités ukrainiennes ont également informé la Commission des consultations qui ont eu lieu en vue de l'adoption de la législation secondaire. Les représentants des minorités nationales l'ont confirmé lors de leurs rencontres avec les rapporteurs.

B. Terminologie

25. La loi ajoute, y compris dans son titre, le terme « communautés » - entre parenthèses - à celui de « minorités nationales ». Les autorités ukrainiennes ont expliqué, notamment dans leur contribution écrite, que certaines personnes appartenant à des minorités considéraient le terme de « minorités » comme dégradant et comme un rappel de l'époque soviétique, ce qui a conduit à l'ajout du terme « communautés ». La Commission de Venise tient à souligner que le terme « minorités » est celui qui est utilisé dans le droit international, y compris dans la

²¹ Commission de Venise, CDL-AD(2017)030 -Ukraine - Avis sur les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017 qui concernent l'utilisation de la langue d'État et des langues minoritaires et autres dans l'enseignement, adopté par la Commission lors de sa 113e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017), § 54 ; CDL-AD(2019)032- Ukraine - Avis sur la loi sur le soutien au fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État, adopté par la Commission de Venise lors de sa 121e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2019), § 28 ; CDL-AD(2004)026. Avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro, adopté par la Commission de Venise lors de sa 59e session plénière (Venise, 18-19 juin 2004), § 44 ; CDL-AD(2004)013. Avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine adopté par la Commission de Venise lors de sa 58e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004), § 47.

²² Nations unies, rapporteur spécial dans le domaine des droits culturels. A/77/290. Développement et droits culturels : les principes, para. 79.

²³ Nations unies, rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones. A/HRC/45/34. Impacts du mandat en faveur de la protection des droits des peuples autochtones. Observations sur les processus de consultation, para. 60.

Convention-cadre et la Charte. L'utilisation des deux termes (« minorité » et « communauté ») comme synonymes n'est cependant pas contraire au droit international.

C. Préambule et dispositions générales (section I)

26. La Commission de Venise se félicite une fois de plus de l'adoption de la loi sur les minorités nationales, qui avait déjà été recommandée dans l'avis sur la loi relative à la langue ukrainienne en tant que langue d'État. Dans cet avis, la Commission déclarait que « *la loi sur les minorités aurait dû être préparée en même temps que la loi sur la langue d'État afin d'assurer dès le départ un équilibre entre la protection de l'ukrainien et les droits liés à la langue des personnes appartenant à des minorités nationales* ». ²⁴ La Commission de Venise apprécie les efforts des autorités ukrainiennes pour prendre en compte les normes internationales et européennes sur la protection des minorités ainsi que - mais seulement dans une mesure limitée - certaines des critiques exprimées par la Commission dans ses avis susmentionnés.

27. Le préambule comprend plusieurs références et principes qui sont les bienvenus. Il fait référence à la Convention-cadre, à la Charte et aux « *autres traités internationaux relatifs aux droits des minorités (communautés) nationales d'Ukraine ratifiés par la Verkhovna Rada d'Ukraine* ». Elle mentionne *notamment* la création de conditions adéquates pour l'exercice et la protection des droits de toutes les personnes appartenant à des minorités (communautés) nationales, la préservation des différents aspects de leur identité, la garantie de leur plein développement, le respect de la pleine diversité, l'encouragement d'un dialogue interculturel et la garantie de l'égalité indépendamment de l'origine ethnique.

28. La définition des minorités (communautés) nationales dans l'article 1 correspond à des définitions similaires dans un certain nombre de pays européens. Il convient de noter que la loi n'inclut pas les peuples indigènes parmi les minorités (communautés) nationales. Leurs droits font l'objet d'une autre législation. ²⁵ Une clarification de l'applicabilité de la loi sur les minorités (communautés) nationales à ces groupes serait toutefois bienvenue, étant entendu que ces groupes sont généralement couverts par cette loi, mais que la *lex specialis* - généralement plus généreuse - sur les peuples indigènes prévaut. La Commission note en outre que la définition des minorités (communautés) nationales diffère de celle de la loi de 1992. Par exemple, elle exige que les membres des minorités nationales « vivent traditionnellement en Ukraine ». Au cours des entretiens en ligne, les représentants de plusieurs minorités nationales ont exprimé leur inquiétude quant au caractère vague de cette expression, qui risque d'être interprétée de manière trop restrictive. ²⁶

29. L'article 2, paragraphe 2, dispose que « *si un traité international de l'Ukraine, ratifié par la Verkhovna Rada de l'Ukraine, établit des règles autres que celles prévues par la présente loi, les règles du traité international s'appliquent* ». Cette disposition est bienvenue, tout comme les garanties publiques des droits des minorités et l'interdiction de la discrimination, qui incluent la possibilité d'une action positive (articles 3 et 4). En particulier, l'article 3, paragraphe 2, stipule que « *la mise en œuvre de la politique d'intégration de l'État prévoit de s'abstenir de la politique et de la pratique d'assimilation des personnes appartenant à des minorités (communautés)*

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État, § 34.

²⁵ Loi ukrainienne n° 1616-IX sur les peuples autochtones d'Ukraine, 1er juillet 2021 (Закон України № 1616-IX Про корінні народи України, 1 липня 2021 року),

²⁶ Dans son Commentaire thématique n° 4 (paragraphe 31), le CCFC considère qu'« il découle implicitement du fait que seuls les articles 10(2), 11(3) et 14(2) de la Convention-cadre établissent des garanties spécifiques dans les régions traditionnellement habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales, que la durée de résidence dans le pays ne doit pas être considérée comme un facteur déterminant pour l'applicabilité de la Convention-cadre dans son ensemble. En outre, elle a constamment affirmé que toute restriction temporelle doit être considérée avec souplesse et que des distinctions dans le traitement de groupes par ailleurs similaires, fondées uniquement sur la durée de leur résidence sur le territoire, peuvent être injustes ».

nationales contre leur volonté et de protéger ces personnes contre toute action visant à une telle assimilation ». L'action positive vise à garantir l'égalité des chances (article 4, paragraphe 3, de la loi). Cette disposition est toutefois moins large que l'article 4(2-3) de la CCMN, selon lequel « [l]es parties s'engagent à adopter, le cas échéant, des mesures adéquates afin de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité ». Il conviendrait d'envisager de modifier la loi pour assurer sa pleine conformité avec la Convention-cadre dans ce domaine.

D. Droits, libertés et obligations des personnes appartenant à des minorités (communautés) nationales (section II)

1. En général

30. La section II détaille les droits, les libertés et les obligations des personnes appartenant à des minorités (communautés) nationales. La liste des droits figurant à l'article 5, paragraphe 2, est assez complète et la loi précise que cette liste n'est pas exhaustive (article 5, paragraphe 3). Les obligations prévues à l'article 5(5) de se conformer à la Constitution et aux lois, de défendre la souveraineté de l'État et de respecter les différentes caractéristiques de la nation ukrainienne, ainsi que de promouvoir l'intégration de la minorité (communauté) nationale dans la société ukrainienne, ne vont pas à l'encontre des articles 20-21 de la FCNM. L'interprétation de ces obligations ne doit cependant pas être extensive et doit être adaptée aux circonstances. Les États ont l'obligation de prendre des mesures relatives à la préservation et au respect des identités des minorités. « L'intégration de la société » est un concept clé qui signifie que « tous les segments de la société, majorités et minorités confondues, sont concernés afin que les stratégies d'intégration facilitent effectivement la formation de structures sociétales où la diversité et le respect de la différence sont reconnus et encouragés comme normaux, par la reconnaissance, l'accommodement mutuel et l'engagement actif de toutes les parties ». ²⁷ La clause relative à la limitation des droits fondamentaux figurant à l'article 5, paragraphe 6, correspond largement au texte des conventions internationales sur les droits de l'homme. Toutefois, elle n'indique pas que toute restriction doit poursuivre certains objectifs légitimes comme, par exemple, les articles 9 et suivants de la CEDH.

31. L'article 5, paragraphe 7, concernant la « popularisation et la propagande de l'État terroriste (État agresseur) » et les actions similaires, doit clairement être considéré dans le contexte de l'agression russe actuelle contre l'Ukraine. Elle se concentre sur une situation spécifique et ne devrait normalement pas figurer dans une loi générale sur les minorités, mais plutôt dans la législation pénale. La Commission de Venise recommande d'envisager que cette disposition soit déplacée vers un autre texte législatif plus approprié, éventuellement vers une législation spécifique s'appliquant à la situation d'urgence actuelle.

32. En ce qui concerne l'article 6, relatif au droit à l'auto-identification, la première phrase du paragraphe 1 est en principe conforme à l'article 3 de la Convention-cadre sur les droits de l'homme. 1 est en principe conforme à l'article 3 de la CCMN. Elle limite toutefois ce droit aux citoyens, ce qui est contraire à la Convention-cadre. Les phrases suivantes de l'article 6(1) précisent que personne ne peut être contraint de déclarer son appartenance à une minorité nationale : cela ne conditionne pas l'exercice des droits garantis aux minorités nationales. Voir également l'article 6, paragraphe 2, qui interdit de contraindre un citoyen ukrainien, sous quelque forme que ce soit, à reconnaître son appartenance, à refuser ou à modifier son appartenance à une minorité (communauté) nationale. Cette disposition est conforme au droit international.

²⁷ Commentaire thématique n°4 de l'ACFC.

33. L'article 6, paragraphe 3, sur les noms, les noms de famille et les patronymes reflète principalement l'article 11, paragraphe 1, de la CCMN et est bienvenu. La « reconnaissance officielle » des noms dans les langues minoritaires conformément à cette disposition pourrait toutefois être rendue plus explicite.

34. Les articles 7 et 8, relatifs à la liberté des associations publiques et des réunions pacifiques, à la liberté d'expression, de religion et de pensée, mettent en œuvre les articles 7 de la Convention-cadre des Nations unies sur les droits de l'homme et les articles 9 à 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et sont les bienvenus.

35. L'article 9, relatif à la participation à la vie politique, économique et sociale, vise à mettre en œuvre l'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Il énumère les droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Cependant, l'article 15 de la Convention va au-delà de l'article 9 de la loi en demandant aux États d'agir positivement afin de « *créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques (...)* ». La Commission de Venise recommande de développer dans la loi la manière dont ces conditions peuvent être créées.²⁸

2. Droits linguistiques et droit à l'éducation

a. Droits linguistiques

36. Les droits linguistiques des minorités nationales (y compris dans l'éducation) ont été au centre des discussions récentes sur la législation concernant les minorités en Ukraine, comme le montrent les avis précédents de la Commission de Venise ainsi que l'analyse de la Mission de surveillance des droits de l'homme des Nations Unies.

Article 10, paragraphe 1 : liberté d'utiliser la langue de son choix et non-discrimination

37. L'article 10(1) de la loi reconnaît à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave la langue de sa minorité nationale. Ce droit n'est toutefois reconnu que « *dans la mesure où il n'est pas en contradiction avec la loi* ». Si cette formulation semble acceptable en tant que telle, elle ne doit pas être interprétée comme autorisant uniquement les restrictions législatives conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

38. La Commission de Venise n'est pas en mesure d'examiner toutes les restrictions au droit d'utiliser librement la langue des minorités nationales, qui sont couvertes par la condition « *dans la mesure où cela n'est pas contraire à la loi* ». La Commission a cependant déjà examiné certaines de ces restrictions, à savoir celles contenues dans les dispositions de la loi sur la langue ukrainienne en tant que langue d'État. Ces dispositions sont en vigueur depuis le 16 juillet 2019. Elles n'ont pas été modifiées par la loi sur les minorités (communautés) nationales, mais semblent plutôt être implicitement confirmées par l'article 10(1) de cette loi. Par conséquent, la Commission de Venise juge approprié de réitérer les critiques sur ces dispositions qu'elle a

²⁸ Selon le [rapport explicatif de la FCNM](#), « les parties pourraient promouvoir - dans le cadre de leurs systèmes constitutionnels - *entre autres* les mesures suivantes :

- la consultation de ces personnes, par des procédures appropriées et, en particulier, par l'intermédiaire de leurs institutions représentatives, lorsque les Parties envisagent des mesures législatives ou administratives susceptibles de les affecter directement ;
- la participation de ces personnes à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement nationaux et régionaux susceptibles de les affecter directement ;
- entreprendre des études, en collaboration avec ces personnes, afin d'évaluer l'impact possible sur elles des activités de développement projetées ;
- la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux processus décisionnels et aux organes élus, tant au niveau national que local ;
- des formes de gouvernement décentralisées ou locales ».

exprimées dans son Avis sur la loi relative à la langue ukrainienne comme langue d'État, dont les principales conclusions peuvent être résumées comme suit : ²⁹

- *L'art. 22 (2) de la loi sur la langue d'État stipule que « les publications scientifiques sont rendues publiques dans la langue d'État, en anglais et/ou dans d'autres langues officielles de l'Union européenne ». La Commission de Venise a déclaré dans son avis que cette disposition constitue une violation de la liberté d'expression et des libertés académiques des personnes qui souhaitent faire des publications scientifiques dans les langues de l'UE. Elle a en outre estimé que cette différence de traitement entre les langues ne semblait pas justifiée. (paragraphe 82)*
- *L'art. 23 (6) de la Loi sur la langue d'État stipule que la langue de distribution et de projection des films nationaux doit être l'ukrainien et que les dialogues de la bande sonore doivent être interprétés en ukrainien, « y compris par doublage ou voix off ». Cette disposition prévoit en outre que les films nationaux peuvent être projetés en langue tatare de Crimée ou dans d'autres langues des populations autochtones. La Commission de Venise a déclaré dans son avis qu'une telle disposition impose « un travail et des coûts supplémentaires » et que pour qu'elle soit proportionnée au but légitime qu'elle poursuit, le gouvernement « devrait fournir un financement pour soutenir la traduction, car la charge financière pourrait sinon causer » des perturbations substantielles et pourrait avoir un effet dissuasif sur l'organisation d'événements culturels dans les langues minoritaires ». (para. 88) La Commission a en outre déclaré que le principe de non-discrimination avait été violé car l'exception pour la langue tatare de Crimée ou d'autres langues des peuples autochtones ne s'appliquait pas aux minorités nationales. (paragraphe 87).*
- *L'article 23(8) de la loi sur la langue d'État stipule que « la langue des services touristiques et des visites est la langue d'État. Les services touristiques et de visite peuvent être fournis aux étrangers ou aux apatrides dans d'autres langues ». La Commission de Venise a déclaré dans son avis que « cette disposition constitue une violation de la liberté d'expression consacrée par l'article 10 de la CEDH [Convention européenne des droits de l'homme] car elle ne semble répondre à aucun objectif légitime ». Il a également noté que « [c]ette disposition est difficile à mettre en œuvre. Ces services sont généralement fournis à des groupes de touristes où peuvent se côtoyer des citoyens et des non-citoyens. Il serait irréaliste d'attendre d'un prestataire de ces services qu'il vérifie à chaque fois si ses clients sont des citoyens ou non et qu'il ne réponde pas à une question posée dans une autre langue par un client qui est un citoyen. Une personne ne devrait pas être punie pour avoir agi de la sorte ». (paragraphe 91-92).*
- *L'article 32, paragraphe 1, de la loi sur la langue d'État dispose que la langue de la publicité est l'ukrainien. L'article 32, paragraphe 2, prévoit une exception pour les publicités dans l'une des langues officielles de l'Union européenne dans les médias imprimés. L'article 32(3) établit que l'utilisation des langues minoritaires et indigènes dans la publicité doit être réglementée par la loi sur les minorités. La Commission de Venise a déclaré dans son avis « L'expression commerciale étant également garantie par les dispositions relatives à la liberté d'expression, le principe devrait être la liberté de l'annonceur de choisir la langue dans laquelle il souhaite faire de la publicité, y compris les langues minoritaires. L'exercice de cette liberté ne peut être limité que « par la loi », dans la poursuite d'un but légitime, tel que la protection de la santé ou le droit des consommateurs à recevoir des informations sur les biens et services sur le marché, et dans la mesure où la limitation est « nécessaire dans une société démocratique », ce qui implique qu'elle doit être proportionnée au but légitime qu'elle poursuit. En outre, la loi sur les minorités ne*

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État.

devrait pas fournir une garantie moindre aux langues qui ne sont pas les langues officielles de l'UE [Union européenne] ». (paragraphe 111). La Commission de Venise constate en outre que la loi sur les minorités nationales ne contient aucune disposition sur l'utilisation des langues minoritaires dans la publicité, comme le prévoit l'article 32 (3) de la loi sur la langue d'État.

- *L'article 34 de la loi sur la langue d'État prévoit que « les informations et autres annonces pendant un événement sportif », ainsi que « les billets d'entrée à un événement sportif et autres produits d'information sur les événements sportifs » doivent être rédigés en ukrainien, sauf pour les événements sportifs internationaux pour lesquels, outre l'ukrainien, d'autres langues peuvent être utilisées. La Commission de Venise a déclaré dans son avis « Le fait que l'utilisation d'autres langues ne soit en aucun cas autorisée pour les événements sportifs nationaux ou locaux constitue une violation du droit à la liberté d'expression. En outre, comme aucune exception n'est prévue pour les langues minoritaires, cette disposition n'est pas conforme aux obligations incombant à l'Ukraine en vertu de la Convention-cadre [sur la protection des langues minoritaires] (article 11.2) et de la Charte des langues [Charte européenne des langues régionales ou minoritaires] (article 12). » (paragraphe 92)*
- *L'article 37 de la loi sur la langue d'État impose aux partis politiques et aux autres personnes morales (organisations non gouvernementales) l'obligation d'adopter « leurs documents constitutifs et leurs décisions » en ukrainien et d'utiliser l'ukrainien dans leurs relations avec les autorités publiques. La Commission de Venise a déclaré dans son avis « Cette obligation constitue une limitation de la liberté d'association, qui implique le droit à l'auto-organisation. L'ingérence dans l'exercice de cette liberté sert un but légitime d'ordre public, car elle permet le contrôle par les organes de l'État des partis politiques, associations et autres personnes morales, dans l'intérêt non seulement de l'Etat mais aussi des membres de ces entités. Toutefois, l'expression « actes constitutifs et décisions » n'est pas claire. Pour être proportionnée à ce but légitime, l'obligation d'adopter des documents et décisions en ukrainien devrait être limitée aux documents et décisions qui sont nécessaires à l'exercice de fonctions publiques légitimes ». (paragraphe 115).*

39. Plusieurs dispositions de la loi sur la langue d'État (articles 21, 22.2, 25.5, 26.2, 27.1) prévoient un traitement différencié entre les langues des minorités nationales qui sont des langues officielles de l'UE (plus particulièrement le bulgare, le grec, l'allemand, le polonais, le roumain, le slovaque et le hongrois) et les langues des minorités qui ne sont pas des langues officielles de l'UE (en particulier le russe, le biélorusse et le yiddish). Dans son avis sur la loi sur la langue d'Etat, la Commission de Venise a reconnu que l'oppression historique de l'ukrainien pouvait conduire à l'adoption de mesures positives visant à promouvoir l'ukrainien, mais ne justifiait pas de priver d'autres langues minoritaires - notamment le russe, mais aussi de nombreuses autres langues - et leurs locuteurs vivant en Ukraine de la protection accordée à d'autres langues et à leurs locuteurs, du point de vue des droits de l'homme en général et de l'interdiction de la discrimination en particulier.³⁰

40. La Commission de Venise prend toutefois note de l'arrêt n° 1-r/2021 du 14 juillet 2021, dans lequel la Cour constitutionnelle d'Ukraine a déclaré que le traitement préférentiel des langues des minorités nationales qui sont également des langues officielles de l'Union européenne ne constitue pas une discrimination allant à l'encontre de la Constitution de l'Ukraine, car il s'agit d'un « outil permettant de faire progresser l'Ukraine vers les valeurs de l'Europe unie et la participation future éventuelle de l'Ukraine à sa formation ». « Comme indiqué précédemment, la Commission n'évalue pas la loi à la lumière de sa conformité avec la Constitution ukrainienne,

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État, § 44.

tâche qui incombe à la Cour constitutionnelle. La Commission de Venise prend également note des amendements à la Constitution ukrainienne de 2019, qui affirment « l'irréversibilité du parcours européen et euro-atlantique de l'Ukraine » et obligent les autorités législatives et exécutives de l'État à rechercher une adhésion à part entière de l'Ukraine à l'Union européenne et à l'OTAN.

41. Dans son avis 2020 sur les récents amendements à la législation sur l'éducation dans les langues minoritaires de Lettonie, la Commission de Venise a accepté un traitement différencié des langues de l'UE et des langues non européennes. Cela se justifiait par deux différences principales avec l'Ukraine : contrairement à l'Ukraine, la Lettonie était membre de l'Union européenne et, contrairement à la Constitution ukrainienne qui fait clairement référence au « *libre développement, à l'utilisation et à la protection du russe* » (article 10), l'ordre constitutionnel de la Lettonie n'accordait pas de reconnaissance spécifique à une quelconque langue minoritaire.³¹ En outre, le statut privilégié des langues de l'Union européenne les désigne comme des langues étrangères et non comme des langues minoritaires. Même si, entre-temps, l'Ukraine a obtenu le statut de candidat à l'adhésion à l'UE, ces arguments restent valables. Toutefois, en raison de l'agression brutale de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, il serait justifié de prévoir une période transitoire pendant la loi martiale au cours de laquelle ce statut privilégié ne serait pas accordé à la langue russe.³²

Article 10, paragraphes 2 et 3 : manifestations publiques

42. L'article 10, paragraphe 2, prévoit que les « personnes appartenant à des minorités nationales » peuvent organiser des manifestations publiques dans les langues minoritaires. Les « associations publiques d'une minorité nationale » peuvent organiser des manifestations culturelles et similaires dans les langues minoritaires. Cette disposition semble limiter le droit à la liberté d'association en empêchant les personnes n'appartenant pas à une minorité, ou à une association publique d'une minorité nationale, d'organiser de tels événements.³³ Même si les autorités ont rappelé dans leur contribution écrite que l'article 29 de la loi sur la langue d'Etat ne prévoit pas une telle limitation, la loi sur les minorités (communautés) nationales, en tant que *lex posterior*, pourrait être comprise comme l'ayant introduite. La Commission de Venise recommande d'amender la loi sur les minorités (communautés) nationales pour préciser qu'une telle limitation n'existe pas.

43. L'article 10(2-3) établit en outre une distinction entre, d'une part, les événements publics (tels que réunions, conférences, rassemblements, expositions, cours de formation, séminaires, ateliers, discussions ou forums) et, d'autre part, les événements culturels et artistiques, les divertissements et les événements « spectaculaires » organisés par une association publique d'une minorité nationale (communauté). Alors qu'aucune règle ne traite de la nécessité d'assurer la traduction (plus précisément : l'interprétation) dans le contexte des premiers événements, concernant les seconds, « *à la demande des visiteurs (spectateurs) (...) l'organisateur fournit une traduction simultanée ou consécutive (...), si cette demande a été soumise au plus tard 48 heures avant le début de l'événement* ». Bien que cette disposition poursuive un but légitime, plus précisément la prévention de la ségrégation et la promotion de l'intégration, la Commission de Venise est d'avis que ses termes sont trop vagues et que ses effets sont disproportionnés par rapport au but poursuivi. Cette disposition est imprécise car elle ne précise pas combien de visiteurs (spectateurs) peuvent demander une telle interprétation. Si deux visiteurs suffisent, cela rendrait pratiquement impossible la tenue d'événements sans interprétation. En tout état de cause, imposer aux organisateurs la charge financière et pratique de l'interprétation, même à la demande d'un nombre raisonnable de participants, serait contraire à l'article 5 et à l'article 10,

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)012](#), Lettonie - Avis sur les récents amendements à la législation sur l'éducation dans les langues minoritaires, paragraphes 112-114.

³² Voir ci-dessous les paragraphes 71 et suivants.

³³ Cf. l'analyse de la HRMMU, p. 8.

paragraphe 1, de la FCNM. Cela irait également à l'encontre de la lettre et de l'esprit du CEDR, et en particulier de l'article 7(1)(d) concernant « *la facilitation et/ou l'encouragement de l'emploi des langues régionales ou minoritaires, à l'oral et à l'écrit, dans la vie publique et privée* ». ³⁴ Dans son précédent avis sur la loi sur la langue d'État, la Commission de Venise a déclaré que « *la loi ne devrait réglementer que la langue des événements organisés par les autorités publiques et/ou au moyen de fonds publics et laisser aux organisateurs le soin de décider librement de la langue des événements privés, sans obligation pour eux de fournir une interprétation à partir de ou vers la langue d'État* » (paragraphe 84). La Commission de Venise recommande donc de reconsidérer cette disposition.

44. Les autorités ukrainiennes ont déclaré que cette disposition serait en pratique appliquée de manière proportionnée et que les abus éventuels seraient évités par une plus grande précision dans la législation secondaire. Le gouvernement ukrainien a en outre déclaré qu'aucun recours de personnes appartenant à des minorités (communautés) nationales n'a été présenté concernant des difficultés d'application des normes relatives à l'organisation d'événements publics, qu'aucune violation de ces normes n'a été enregistrée et qu'une « méthodologie » sera élaborée pour préciser la mise en œuvre de cette disposition. Plus précisément, le service d'État pour les affaires ethniques et la liberté de conscience a l'intention d'adopter des règles spécifiques pour la mise en œuvre de cette disposition. La Commission de Venise considère toutefois, conformément aux principes de l'État de droit, ³⁵ , qu'une législation qui ne devrait pas être appliquée ne devrait pas être en vigueur et rappelle que la législation secondaire ne peut pas supprimer un droit (*in casu* : demander une interprétation) prévu par la législation primaire. En outre, l'imprécision de cette disposition peut inhiber ou décourager l'exercice légitime de la liberté d'expression. Le fait qu'aucun recours ni aucune violation n'aient été enregistrés - avant l'entrée en vigueur de la législation en question - ne contredit pas cette évaluation. La réponse des autorités montre qu'un large pouvoir discrétionnaire est accordé aux autorités, ce qui pourrait être préjudiciable aux minorités nationales, avec pour conséquence que le citoyen moyen ne peut généralement pas déterminer quelles situations sont réglementées et dans quels cas il y aurait des conséquences juridiques. Cette imprécision a pour conséquence que la disposition n'est pas entièrement conforme aux exigences de l'article 10(2) de la CEDH concernant les restrictions à la liberté d'expression, qui doivent « être prévues par la loi », « poursuivre un but légitime » et « être nécessaires dans une société démocratique ». La Commission de Venise recommande de réviser l'article 10(3), afin d'éviter une application disproportionnée de la loi. La Commission de Venise prend également note de l'article 14.2 qui stipule que les associations de la société civile des minorités (communautés) nationales peuvent, sur une base concurrentielle, bénéficier d'un soutien financier pour la mise en œuvre de programmes (projets, événements) aux frais du budget de l'État ukrainien et des budgets locaux, y compris les dépenses liées à la fourniture d'une interprétation dans la langue de l'État. La Commission de Venise se félicite de cette disposition et souligne que l'octroi d'un tel soutien financier est une condition qui doit être remplie pour respecter le principe de proportionnalité.

45. La deuxième partie de l'article 10(3) subordonne la duplication des documents d'information sur ces événements dans la langue de la minorité nationale « *à la condition prévue par les parties 3 et 5 de l'article 23* » de la loi sur la langue d'État (*c'est-à-dire que la taille et la police du texte dans une autre langue ne doivent pas être plus grandes que celles du texte en ukrainien*). L'article 23(7) de la loi sur la langue d'État prévoit toutefois que les affiches de films et les billets d'entrée dans les cinémas et autres lieux de projection de films doivent être rédigés dans la langue d'État. La Commission de Venise a déjà déclaré dans son avis sur la loi sur la langue d'État que cela constituait une violation du droit à la liberté d'expression. La Commission de Venise recommande

³⁴ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#) - Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État, §§ 85ff, sur l'article 23 de cette loi. Il semble que l'article 10(2-3) abroge les règles les plus restrictives de cet article 23, mais cela devrait être dit explicitement.

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle de l'État de droit, II.A.7.

que les affiches de films et les billets d'entrée dans les cinémas et autres lieux d'exposition de films soient autorisés à être imprimés dans les langues minoritaires.³⁶

Article 10, paragraphe 4 : médias

46. L'utilisation des langues minoritaires dans les médias est régie par l'article 10, paragraphe 4, qui l'autorise « *conformément à la loi* ». Cela rend l'utilisation des langues minoritaires dépendante d'autres textes législatifs. En pratique, il s'agit de l'article 40 de la loi ukrainienne sur les médias, adoptée par la Verkhovna Rada d'Ukraine le 13 décembre 2022 et des articles 24 et 25 et de la section IX, point 7(24)I des dispositions finales et transitoires de la loi sur la langue d'Etat, qui ont fait passer la proportion du contenu en langue ukrainienne pour les radiodiffuseurs nationaux et régionaux de 75 à 90 % et, pour les radiodiffuseurs locaux, de 60 à 80 %.³⁷ La Commission de Venise a déjà critiqué ces dispositions transitoires dans la mesure où elles s'appliquent aux sociétés de radiodiffusion privées, estimant qu'elles limitent la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la CEDH, ainsi que le droit des minorités à jouir de leur propre culture ou à utiliser leur propre langue, consacré par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Commission a déclaré : « *Bien que ces limitations servent un objectif légitime, on peut se demander si elles sont proportionnées à cet objectif, car elles laissent très peu de place à l'utilisation des langues minoritaires. Il convient de rappeler que l'Ukraine, en ratifiant la Convention-cadre, s'est engagée à garantir, dans le cadre juridique de la radiodiffusion sonore et télévisuelle, dans la mesure du possible, que les personnes appartenant à des minorités nationales se voient accorder la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias (article 9.3.)* ». ³⁸ Comme indiqué dans la contribution écrite des autorités, ces règles s'appliqueront à partir du 1er janvier 2024. La Commission ne peut donc que réitérer ses critiques précédentes.

Publications de l'article 10, paragraphe 5

47. L'article 10, paragraphe 5, de la loi dispose que les publications dans les langues des minorités (communautés) nationales aux frais de l'État et/ou des budgets locaux ne sont pas soumises à l'exigence prévue par le premier paragraphe de la première partie de l'article 26 de la loi ukrainienne « sur la garantie du fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État ». Les librairies spécialisées ouvertes pour l'exercice des droits des minorités (communautés) nationales ne sont pas soumises aux exigences de la deuxième partie de l'article 26 de la loi ukrainienne « sur la garantie du fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État ». L'article 10(5) ne fait donc que confirmer l'article 26(1) et l'article 26(2) de la loi sur la langue d'État.

48. L'article 26(1) prévoit qu'un éditeur « *est tenu de publier dans la langue de l'État au moins 50 pour cent de tous les titres de livres qu'il publie au cours de l'année civile concernée* ». Selon l'article 26(1), cette obligation ne s'applique toutefois pas aux « *produits d'édition publiés en langue tatare de Crimée, dans d'autres langues des peuples indigènes ou des minorités nationales d'Ukraine avec des fonds provenant des budgets nationaux et/ou locaux en vertu de la loi sur la procédure d'exercice des droits des peuples indigènes et des minorités nationales d'Ukraine* ». L'article 10(5) de la loi sur les minorités nationales confirme que l'exception est applicable aux « *produits éditoriaux publiés dans les langues des minorités (communautés) nationales aux frais de l'État et/ou des budgets locaux* ». Elle n'est donc pas applicable aux publications privées, comme le confirme la contribution écrite des autorités.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#) - Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État, § 90 ; analyse de la HRMMU, pp. 9-10.

³⁷ Analyse du HRMMU, p. 12. Voir également l'article 40 de la loi ukrainienne sur les médias adoptée par la Verkhovna Rada d'Ukraine le 13 décembre 2022.

³⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État, § 96.

49. L'article 26, paragraphe 2, de la loi exige que les livres en ukrainien constituent au moins 50 % de l'assortiment de chaque librairie et autre centre de distribution, à l'exception de ceux qui vendent exclusivement du matériel d'apprentissage en langue étrangère (dictionnaires, recueils de phrases, etc.) ou des livres dans les langues officielles de l'UE, ainsi que des librairies spécialisées « *établies aux fins de la réalisation des droits des peuples indigènes et des minorités nationales de l'Ukraine conformément à la loi* ». L'article 10(5) de la loi sur les minorités (communautés) nationales confirme que l'exception est applicable aux « *activités des librairies spécialisées établies pour la réalisation des droits des minorités (communautés) nationales* ».

50. La Commission ne peut que réitérer les critiques qu'elle a formulées dans son avis sur la loi relative à la langue d'État : « *En plus d'être éventuellement problématique du point de vue de la non-discrimination, cette disposition est éventuellement problématique du point de vue de l'article 12, alinéa 1 a de la Charte des langues et de l'article 5 de la Convention-cadre, car elle pourrait être considérée comme décourageant et restreignant la distribution de livres dans les langues régionales ou minoritaires. Le terme « librairies spécialisées » devra être clarifié.* »³⁹

Article 10, paragraphe 6 : aide d'urgence

51. L'article 10(6) stipule : « *Sur demande (...) la langue de la minorité (communauté) nationale peut être utilisée pour lui fournir une aide d'urgence si elle est acceptable (compréhensible) par les parties.* » (Article 10(6) de la loi). Cette disposition est bienvenue dans la mesure où les besoins « acceptables » doivent être compris comme limités aux besoins « compréhensibles ». La Commission de Venise réitère toutefois sa recommandation d'élargir le champ d'application de cette disposition aux « *institutions pour personnes âgées - qui ne sont pas nécessairement des établissements de soins de santé - car ces personnes, en particulier celles qui appartiennent à des minorités, risquent de ne pas maîtriser suffisamment l'ukrainien* ». ⁴⁰ La Commission de Venise soutient également la recommandation de la HRMMU, « que les services d'urgence pour les victimes de violence domestique [soient] également [autorisés] à utiliser les langues minoritaires ». ⁴¹

52. La Commission de Venise soutient par ailleurs la position du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme selon laquelle l'article 10(10) de la loi pourrait en pratique compliquer l'application de l'article 10(6) puisqu'il stipule que « *les aspects spécifiques de l'utilisation des langues des minorités nationales, ... y compris lors de la fourniture d'une aide d'urgence ... seront déterminés par la méthodologie approuvée par le Cabinet des ministres de l'Ukraine...* » (voir ci-dessous). Afin de garantir un droit inconditionnel à l'aide d'urgence dans la langue de la minorité, la Commission de Venise recommande de supprimer les mots « y compris lors de la fourniture de l'aide d'urgence » de l'article 10(10).

Article 10, paragraphe 7 : inscriptions officielles

53. L'article 10(7) prévoit que dans les localités traditionnellement habitées par des personnes appartenant à des minorités (communautés) nationales, ou lorsque ces personnes constituent une partie importante de la population, les inscriptions des noms officiels sur les panneaux des organes d'administration locale et des entreprises municipales dans la langue d'État peuvent être reproduites dans les langues des minorités (communautés) nationales par décision des conseils de village, de ville ou de cité concernés et doivent être placées sur le côté droit ou au bas de l'affiche. La Commission de Venise accueille favorablement cette

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), §. 94.

⁴⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#) - Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État, § 112.

⁴¹ Analyse de la HRMMU, p. 19.

disposition dans son principe. Elle note cependant qu'il n'y a pas de définition des termes « traditionnellement habité » ou « où ces personnes constituent une partie significative de la population ». Il conviendrait de définir ces termes de manière à assurer la sécurité juridique, et de manière extensive. En outre, la décision de reproduire les inscriptions dans une langue minoritaire doit être prise par les autorités locales, sans que la loi elle-même ne contienne de critères. Dans leur contribution écrite, les autorités ont déclaré que « la spécification de critères pour les localités où résident traditionnellement des personnes appartenant à des minorités (communautés) nationales, ou dans lesquelles ces personnes représentent une part significative de la population, est attendue dans le cadre de la méthodologie concernant les spécificités de l'utilisation des langues des minorités (communautés) nationales, dont le développement est envisagé par la dixième partie de l'article 10 de la loi ukrainienne « *sur les minorités (communautés) nationales de l'Ukraine* ». La Commission de Venise prend note de cette déclaration et recommande que la « méthodologie » prévoie des critères clairs. En outre, le droit d'adopter, d'utiliser et d'afficher des noms de lieux et des indications topographiques dans les langues minoritaires dans les régions où elles sont traditionnellement parlées, conformément à l'article 11(3) de la FCNM et à l'article 10-2-g du CEDRM, devrait être clairement prévu.

Article 10, paragraphe 8 : informations générales

54. L'article 10, paragraphe 8, prévoit que dans les localités traditionnellement habitées par des personnes appartenant à des minorités (communautés) nationales, ou dans lesquelles ces personnes constituent une partie importante de la population, les informations générales (annonces, y compris les offres publiques de conclure un contrat, panneaux, indications, enseignes, messages, inscriptions et autres textes affichés publiquement, les informations visuelles et sonores affichées publiquement qui sont utilisées ou peuvent être utilisées pour informer un nombre illimité de personnes sur des biens, des travaux, des services, certaines entités commerciales, des fonctionnaires, des employés d'entreprises ou des autorités publiques ou locales autonomes) doivent être reproduites dans la langue de la minorité nationale (communauté) par décision des conseils de village, de ville ou de cité concernés. Cette disposition doit cependant être lue en combinaison avec l'article 28 de la loi sur la langue d'État, qui exige que ces informations soient disponibles en ukrainien, même dans les localités dont la population est presque exclusivement minoritaire. Dans son avis sur la loi sur la langue d'État, la Commission de Venise a déclaré que « *le fait que toutes les informations accessibles au public doivent également être disponibles en ukrainien pourrait représenter une lourde charge pour tous ceux qui souhaitent communiquer avec le public. (...) et qu'il pourrait être si onéreux dans certaines situations qu'il aurait un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'expression* ». ⁴² La Commission a invité les autorités à réexaminer la disposition à la lumière du principe de proportionnalité. ⁴³ Cette invitation est toujours d'actualité.

Article 10, paragraphe 9 : campagne électorale

55. L'article 10(9) permet l'utilisation de langues minoritaires pour le matériel de campagne électorale dans les mêmes municipalités. On ne peut que s'en féliciter, mais l'obligation d'avoir ce matériel également en ukrainien apparaît comme une restriction disproportionnée de la liberté d'expression. Dans son avis sur la loi relative à la langue d'État, la Commission de Venise a déjà déclaré qu'« *en distribuant du matériel de campagne électorale, les candidats aux élections et les partis politiques qui les soutiennent n'exercent pas une fonction publique. Ils font simplement usage de leur liberté d'expression pour transmettre leurs idées politiques et leur programme à l'électorat. La liberté d'expression implique la liberté de choisir les moyens et la langue dans laquelle on communique* ». Selon la Commission de Venise, l'article 18(4) de la

⁴² [CDL-AD\(2019\)032](#) - Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État, § 105.

⁴³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), §§ 94, 105.

loi sur la langue d'État « ne répond pas aux conditions qui doivent être remplies pour justifier la limitation de la liberté d'expression qu'il implique, car on ne voit pas comment cette limitation peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique », au sens de l'article 10(2) de la CEDH ». ⁴⁴

56. La Commission de Venise a en outre déclaré qu'« il devrait être possible de distribuer du matériel de campagne électorale dans n'importe quelle langue, non seulement dans les zones de résidence compacte des minorités, mais aussi dans l'ensemble du pays ». En outre, l'obligation de ne distribuer que des documents publiés en ukrainien et traduits ou doublés dans une autre langue pourrait faire peser une lourde charge sur certains partis politiques ou candidats cherchant à obtenir des voix auprès des communautés minoritaires. Si les autorités souhaitent que ces documents soient également publiés en ukrainien, il conviendrait que l'État apporte un soutien financier adéquat pour leur traduction, leur doublage ou leur sous-titrage. ⁴⁵ Dans un arrêt très récent, la Cour européenne des droits de l'homme a clairement indiqué que la campagne électorale dans les langues minoritaires devrait être autorisée. ⁴⁶

57. Dans leur contribution écrite, les autorités ont déclaré que « la participation aux élections et l'exercice d'autres droits civils par les citoyens ukrainiens impliquent la connaissance de la langue d'État ». Tout en reconnaissant l'importance de la langue officielle et de sa connaissance par l'ensemble de la population, la Commission de Venise considère que, si elle était explicitée dans la législation, cette exigence ne serait pas conforme aux normes internationales, qui ne permettent pas de subordonner les droits civils et politiques à la connaissance d'une langue. La Commission de Venise ne peut donc que réaffirmer que la nécessité de disposer de tout le matériel électoral en ukrainien, ainsi que la limitation de l'utilisation des langues minoritaires aux localités comptant une importante population minoritaire, ne remplissent pas les conditions de la limitation de la liberté d'expression énoncée à l'article 10(2) de la CEDH, et recommander la révision de cette disposition. ⁴⁷

Article 10, paragraphe 10 : communication avec les autorités

58. Conformément à l'article 10, paragraphe 10, « [I]es spécificités/caractéristiques de l'utilisation des langues des minorités (communautés) nationales, à savoir, mais sans s'y limiter (...) les informations topographiques, la communication avec les autorités, y compris lors de la fourniture d'une aide d'urgence (...) sont déterminées par la méthodologie approuvée par le Cabinet des ministres de l'Ukraine sur la base des principales dispositions de la FCNM et du CEDRL ». La référence aux traités du Conseil de l'Europe est bienvenue.

59. L'une des principales lacunes de la législation précédente était l'absence de règles sur l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec et par les autorités administratives, comme le prévoient l'article 10(2) de la FCNM et les articles 10(2) et 10(4) du CEDRL. Ceci a été critiqué par la Commission de Venise. ⁴⁸ Il est donc positif que l'utilisation des langues minoritaires dans « la communication avec les autorités... sur la base des principales dispositions de la FCNM et du CEDR » soit désormais prévue dans la loi. La Commission de Venise note cependant que l'article 10(10) ne contient pas de règles précises sur l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec l'administration, mais charge seulement le Cabinet des ministres d'élaborer

⁴⁴ [CDL-AD\(2019\)032](#) - Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État, § 65.

⁴⁵ [CDL-AD\(2019\)032](#) - Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État, § 66.

⁴⁶ Voir également CEDH, *Mestan c. Bulgarie*, n° 24108/15, 2 mai 2023. Voir en particulier le para. 33 de l'arrêt : sur les 37 États parties à la Convention-cadre examinés, seules la Bulgarie et l'Ukraine prévoyaient de telles restrictions à l'utilisation des langues des minorités nationales dans les campagnes électorales.

⁴⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), §§ 64-67. Voir déjà Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)016](#), Bulgarie - Avis conjoint sur les amendements au code électoral, § 54.

⁴⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), §§ 59-61.

une « méthodologie » fondée sur les principales dispositions de la Convention-cadre et du CEDR. Selon les autorités, « [l]a méthodologie devrait déterminer les spécificités de l'utilisation des langues des minorités (communautés) nationales d'Ukraine dans les lieux où leurs membres résident traditionnellement, dans les zones où ils constituent une part importante de la population, ainsi que les critères selon lesquels l'algorithme pertinent devrait être appliqué. En outre, la méthodologie peut préciser les spécificités de l'utilisation des langues des minorités (communautés) nationales définies par la loi ukrainienne sur les minorités (communautés) nationales d'Ukraine, par exemple en ce qui concerne des termes tels que « lieux où les personnes appartenant aux minorités (communautés) nationales résident traditionnellement » ou « lieux où ces personnes appartenant aux minorités (communautés) nationales constituent une partie importante de la population », ou la détermination du nombre de personnes dont la demande doit être suffisante pour assurer la traduction dans la langue de l'État lors d'événements culturels, artistiques, de divertissement et spectaculaires organisés par des associations publiques de minorités (communautés) nationales ». La Commission de Venise comprend que pour la mise en œuvre du droit de communiquer avec l'administration dans une langue minoritaire, les autorités ukrainiennes devront tenir compte des spécificités des administrations centrales, régionales et locales et de la taille des minorités concrètes. La Commission recommande toutefois de déterminer les critères essentiels de la méthodologie dans la loi elle-même. La Commission de Venise recommande donc de réviser l'article 10(10) afin de déterminer dans cet article les éléments essentiels du droit d'utiliser la langue minoritaire, en incorporant tous les engagements ratifiés au titre des articles 10(2) et 10(4) du CEDRL.⁴⁹ En outre, l'article 10(10) s'applique « dans les régions traditionnellement habitées par des personnes appartenant à des minorités (communautés) nationales ou dans lesquelles ces personnes constituent une partie importante de la population, à la demande de ces personnes et si cette demande répond à des besoins réels ». Alors que la première partie de la phrase devrait être définie de manière à garantir la sécurité juridique, et de manière extensive (voir ci-dessus paragraphe 53), l'exigence de « besoins réels » semble être une répétition du libellé de l'article 10(2) de la CCMN. La Commission de Venise recommande donc d'envisager une définition plus concrète afin d'éviter des limitations injustifiables et déraisonnables de l'effet de la disposition concernée.⁵⁰

60. Enfin, la Commission de Venise réitère la recommandation formulée dans son avis sur la loi sur la langue d'État de 2019, selon laquelle la loi devrait donner la possibilité aux fonctionnaires, lorsqu'ils répondent à des particuliers qui s'adressent aux autorités publiques, de répondre également dans les langues minoritaires, s'ils en ont la possibilité (paragraphe 59-61).

b. Droit à l'éducation

Article 11, paragraphe 1, réforme du système éducatif

61. En ce qui concerne le droit à l'éducation, l'article 11(1) de la loi renvoie à la loi « sur l'éducation ». Dans son avis du 5 septembre 2017, la Commission de Venise a examiné en détail l'article 7 de cette loi.⁵¹ Tout en soulignant que l'amélioration de la connaissance et de la compétence en langue ukrainienne de tous les élèves d'Ukraine est un objectif légitime, la Commission de Venise a également souligné que les mesures prises pour atteindre cet objectif doivent être adéquatement équilibrées avec les garanties et les mesures pour l'éducation dans

⁴⁹ Les autorités ukrainiennes ont ratifié : Article 10(2)(a) (utilisation de la langue dans le cadre de l'autorité locale ou régionale) ; 10(2)(c-d) (publication de documents officiels par les autorités locales et régionales également dans la langue minoritaire) ; 10(2)(e-f) (utilisation des langues minoritaires par les autorités locales et régionales dans les débats au sein de leurs assemblées, sans exclure l'utilisation de la langue officielle) ; 10(2)(g) et 10(4)(c) (respect, dans la mesure du possible, des demandes des employés du service public ayant une connaissance des langues minoritaires d'être nommés sur le territoire où cette langue est utilisée).

⁵⁰ La communication avec les autorités judiciaires fait l'objet d'une autre législation.

⁵¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)030](#), Ukraine - Avis sur les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017, qui concernent l'utilisation de la langue d'État et des langues minoritaires et autres dans l'enseignement, paras 125-126, cité ci-dessus au para. 14.

et/ou des langues des minorités d'Ukraine (paragraphe 77). Plus précisément, elles doivent être conformes au principe de proportionnalité, ce qui implique que l'option politique choisie « *devrait être celle qui a le moins d'impact négatif possible sur les intérêts légitimes des personnes concernées* » (paragraphe 95). (paragraphe 95). En outre, la Commission de Venise a recommandé que l'article 11(1) de la loi sur les minorités garantisse le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'être éduquées dans leur propre langue ainsi que leurs droits linguistiques dans l'ensemble du processus éducatif, lorsque cela est raisonnablement requis par les normes internationales applicables, c'est-à-dire dans les zones habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales traditionnellement ou en grand nombre et s'il y a une demande suffisante.

62. Dans son avis de 2017, la Commission de Venise a exprimé plusieurs préoccupations et proposé plusieurs recommandations (voir ci-dessus paragraphe 14), afin de se conformer aux normes internationales et européennes sur les droits des minorités dans l'éducation. Dans le présent avis, la Commission de Venise n'a pas réévalué de manière exhaustive la situation globale actuelle de la protection des langues minoritaires dans le domaine de l'éducation en Ukraine. Plus précisément, la Commission de Venise n'a pas examiné la loi sur l'enseignement secondaire général adoptée par la Verkhovna Rada en mars 2020, qui contient des modèles d'enseignement détaillés pour les minorités nationales. La Commission de Venise prend également note de l'arrêt de la Cour constitutionnelle d'Ukraine du 2 octobre 2019, dans lequel la Cour a estimé qu'en adoptant la loi sur l'éducation, l'Etat avait créé les conditions nécessaires à la pleine réalisation des droits respectifs des minorités nationales, y compris des peuples autochtones d'Ukraine, d'étudier leur langue maternelle et de recevoir un enseignement dans la langue de l'Etat, quelle que soit leur origine.

63. La Commission estime toutefois opportun de se référer aux principales préoccupations et recommandations exprimées dans son avis du 5 septembre 2017, plus particulièrement en ce qui concerne 1) le manque d'enseignants qualifiés et de manuels scolaires et de méthodologie pédagogique adéquats pour l'enseignement de la langue ukrainienne (paragr. 79) ; 2) la réduction considérable du volume d'enseignement par l'intermédiaire des langues minoritaires (paragr. 87), mettant en péril la survie des écoles minoritaires (paragr. 99), la maîtrise de la langue minoritaire et donc même l'identité linguistique de la minorité (paragraphes 101-104) et 3) le traitement différencié des différentes langues minoritaires - les langues des peuples autochtones, les langues des minorités nationales qui sont des langues de l'UE et les langues des minorités qui ne sont pas des langues de l'UE - qui, sans justification convaincante, doit être qualifié de discrimination - (paragraphes 106-115). Ces préoccupations et recommandations restent valables dans la mesure où elles n'ont pas été satisfaites de manière adéquate dans les lois spéciales ultérieures.

64. La Commission de Venise note en outre que le législateur ukrainien a reporté au 1er septembre 2023 la pleine mise en œuvre de la réforme, ce qui implique la transformation progressive du système d'enseignement secondaire en langue minoritaire en un système d'enseignement en langue d'Etat. La pandémie de COVID-19 et l'agression militaire de la Fédération de Russie, ainsi que leur impact négatif sur le budget de l'Etat, semblent toutefois avoir affecté la mise en œuvre complète de la réforme. Comme l'indique la contribution écrite des autorités, « *les travaux nécessaires à l'adaptation des programmes éducatifs et disciplinaires sont menés conjointement avec les autorités éducatives locales ; des manuels et des supports méthodologiques sont en cours de préparation* ». La question d'une éventuelle prolongation de la période de transition pour l'application de l'article 5 de la loi ukrainienne « *sur l'enseignement secondaire général complet* » est également à l'étude. Aucune école où les enfants reçoivent un enseignement dans les langues des minorités (communautés) nationales ne sera fermée. La Commission de Venise reconnaît les efforts déployés par les autorités ukrainiennes pour tenter de fournir des manuels adéquats et un soutien scientifique et méthodologique à l'enseignement de la langue ukrainienne. En outre, elle prend note avec satisfaction de la volonté des autorités de reporter encore cette mise en

œuvre et recommande de le faire explicitement dans la loi, en reconsidérant entre-temps la réforme à la lumière des recommandations formulées dans son Avis de 2017.

Article 11(2) enseignants dans les langues minoritaires

65. L'article 11(2) prévoit que l'État doit promouvoir la formation et l'amélioration des qualifications des travailleurs pédagogiques et académiques dans les langues des minorités (communautés) nationales. La Commission de Venise se félicite de cette disposition. Afin d'assurer sa pleine conformité avec l'article 12(2) de la Convention-cadre, qui mentionne expressément l'accès aux manuels scolaires, elle recommande toutefois de la compléter par l'obligation pour l'État de fournir des manuels et du matériel pédagogique dans la langue minoritaire.

Article 11, paragraphe 3, établissements d'enseignement privé

66. L'article 11, paragraphe 3, stipule que « les établissements d'enseignement privé dispensant un enseignement secondaire général complet » ont le droit de choisir la langue du processus éducatif « à l'exception des établissements d'enseignement recevant des fonds publics ». Ces derniers sont tenus de veiller à ce que les élèves maîtrisent la langue de l'État conformément aux normes de l'État. Les établissements d'enseignement privés utilisant la langue des minorités ne peuvent donc pas recevoir de fonds publics. Cette disposition est en partie conforme à l'une des recommandations de la Commission dans son avis de 2017.⁵² Par ailleurs, le texte de la loi donne l'impression que le choix de la langue d'enseignement ne s'applique pas à l'enseignement primaire et supérieur, mais les autorités ukrainiennes ont informé la Commission de Venise que « l'enseignement secondaire » en droit ukrainien inclut ce qui est communément appelé l'enseignement primaire, et qu'une législation spécifique s'applique à l'enseignement supérieur. La Commission de Venise prend note de cette explication avec satisfaction.

E. Politique publique dans le domaine des minorités (communautés) nationales (section III) ; coopération internationale et relations extérieures des minorités (communautés) nationales (section IV) ; dispositions finales et transitoires (section V)

67. Les dispositions de la section III sont accueillies favorablement en général. Les objectifs de la politique publique dans le domaine des minorités nationales sont complets (article 13). Néanmoins, un objectif supplémentaire pour la politique de l'État dans le domaine des minorités nationales pourrait être introduit à l'article 13(1) : « 5) *garantir la survie linguistique des langues menacées de disparition* ».

68. Le soutien financier du budget de l'État aux activités liées à l'exercice des droits et libertés des minorités nationales ainsi qu'aux associations publiques de minorités nationales est prévu, ce qui est bienvenu (article 14).

69. En ce qui concerne les compétences des différents organismes publics, la législation antérieure conférait aux collectivités locales le droit de fournir des indications topographiques dans les langues minoritaires. La Commission de Venise recommande de réintroduire une telle règle.

70. L'article 19 traite des centres pour les minorités (communautés) nationales. Son paragraphe 3 comprend une large délégation aux administrations de l'État et aux organes autonomes locaux compétents concernant la procédure de création, les principales orientations et les formes d'activité. Il conviendrait toutefois de formuler la loi de manière plus précise en ce qui concerne la composition, les pouvoirs et les tâches des centres.

⁵² Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)030](#), Ukraine - Avis sur les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017, § 105.

71. La section IV sur la coopération internationale et les relations extérieures est bienvenue en général. L'article 21, paragraphe 1, s'inspire clairement de l'article 17 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. L'article 21(2) interdit aux personnes appartenant à des minorités (communautés) nationales et aux associations publiques de minorités (communautés) nationales de coopérer avec des États étrangers, des individus et des ONG d'autres États, des ONG internationales et d'autres institutions étrangères, et de recevoir leur assistance, « dont les activités visent à éliminer l'indépendance de l'Ukraine, modifier l'ordre constitutionnel par des moyens violents, violer la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'État, porter atteinte à sa sécurité, s'emparer illégalement du pouvoir d'État, promouvoir la guerre et la violence, inciter à l'hostilité interethnique, raciale et religieuse, empiéter sur les droits de l'homme et les libertés, la santé de la population ». Dans leur contribution écrite, les autorités ont déclaré que « ces dispositions sont plutôt dictées par des considérations urgentes de sécurité nationale, compte tenu de l'expérience de la guerre hybride et de l'instrumentalisation de la question ethnique par la Fédération de Russie en Ukraine et à l'étranger pour justifier son agression armée contre l'Ukraine et saper la stabilité politique interne de la société ukrainienne ». Interprétées strictement, ces interdictions n'iraient pas à l'encontre de la liberté d'association. Étant donné qu'elles sont liées à la situation spécifique de l'agression armée contre l'Ukraine, elles devraient plutôt figurer dans des dispositions transitoires (voir les paragraphes suivants) ou dans la législation pénale, en tant que dérogations au sens des articles 15 de la CEDH et 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, afin d'éviter toute restriction excessive de la liberté d'association. En tout état de cause, elles ne devraient pas viser spécifiquement les personnes appartenant à des minorités nationales et leurs organisations (voir ci-dessous les paragraphes 73-74).

72. Conformément au point 3 des dispositions finales et transitoires,

- le droit de réunion pacifique (article 7),
- le droit au financement par l'État d'événements liés à la mise en œuvre des droits et libertés des minorités nationales (article 14),
- le droit des représentants des ONG de minorités nationales de participer aux organes consultatifs des administrations publiques et des conseils locaux (article 18),
- le droit des ONG de minorités nationales d'être membres des centres de minorités (communautés) nationales établis par les administrations régionales (article 19)
- le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'être membres des commissions bilatérales intergouvernementales chargées de garantir les droits et libertés des minorités nationales (article 20, partie 3)

« sont soumis à des restrictions temporaires dans l'exercice et la protection pendant la période de la loi martiale en Ukraine et six mois après sa fin (annulation) ».

73. Le droit de réunion pacifique et le droit d'association sont garantis à la fois par l'article 11 de la CEDH et par les articles 21 et 22 du PIDCP. Dans le contexte de l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, les autorités ukrainiennes ont soumis depuis 2014 plusieurs avis de dérogation au titre de l'article 15 de la CEDH et de l'article 4 du PIDCP.⁵³ L'Ukraine a dérogé spécifiquement à ses obligations relatives à la liberté de réunion et d'association susmentionnée. En vertu de l'article 15 de la CEDH et de l'article 4 du PIDCP, des dérogations à ces libertés sont possibles, à condition qu'elles soient strictement requises par les exigences de la situation et qu'elles ne soient pas discriminatoires.

74. Dans la mesure où les restrictions temporaires ne sont applicables qu'aux personnes appartenant à des minorités nationales, la Commission de Venise approuve la position adoptée par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme selon laquelle « les mesures

⁵³ Voir l'[analyse juridique de la dérogation accordée à l'Ukraine en vertu de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques 2 \(coe.int\)](#).

*envisagées par le paragraphe 3 des dispositions transitoires semblent être discriminatoires et donc non conformes à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politique ».*⁵⁴ .

75. En outre, il conviendrait que la loi spécifie dans la section V une liste de questions à régler au niveau du droit réglementaire, et qu'elle détermine le champ d'application de ces questions.

IV. Conclusion

76. Le 26 janvier 2023, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a demandé un avis à la Commission de Venise sur la loi sur les minorités (communautés) nationales de l'Ukraine.

77. La Commission de Venise remercie les autorités ukrainiennes pour leur coopération dans la préparation du présent avis et, en particulier, pour leur volonté et leur intérêt à un dialogue constructif avec la Commission de Venise.

78. La Commission de Venise se félicite de l'adoption d'une nouvelle loi sur les minorités nationales, attendue depuis longtemps, qui prévoit un certain nombre de garanties conformes aux normes internationales. Toutefois, pour assurer une conformité totale avec ces normes, un certain nombre de dispositions de cette loi devraient être réexaminées.

79. La Commission de Venise formule donc les recommandations clés suivantes concernant la loi sur les minorités (communautés) nationales :

- A. Étendre le droit d'organiser des événements dans des langues minoritaires à toutes les personnes (article 10, paragraphe 3) ;
- B. Supprimer l'obligation prévue à l'article 10, paragraphe 3, de prévoir l'interprétation en ukrainien des informations sur les événements publics à la demande des visiteurs (spectateurs), ou du moins la reconsidérer à la lumière du principe de proportionnalité ;
- C. Réexaminer les obligations liées à l'édition de livres et aux librairies (article 10, paragraphe 5), à la lumière du principe de proportionnalité ;
- D. Assurer une plus grande sécurité juridique en ce qui concerne la possibilité de faire traduire les inscriptions officielles (article 10, paragraphe 7) et les informations générales (article 10, paragraphe 8) dans une langue minoritaire ;
- E. Réviser l'article 10(10) en prévoyant dans la loi elle-même des critères pour l'adoption de la méthodologie, afin de garantir l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les autorités administratives, conformément à l'article 10 de la FCNM et aux engagements ratifiés par l'Ukraine au titre de l'article 10(2) et 10(4) de la CEDR ;

80. En outre, la Commission de Venise formule les recommandations suivantes concernant d'autres lois qu'elle a déjà évaluées et auxquelles la loi sur les minorités (communautés) nationales fait explicitement ou implicitement référence :

- F. Réexaminer les dispositions d'autres lois contenant des limitations à la liberté d'utiliser la langue minoritaire et des traitements différenciés des langues minoritaires, à la lumière des précédents avis de la Commission de Venise ;⁵⁵ (voir cependant aussi le para. 41, dernière phrase, estimant qu'il est justifié de prévoir une période transitoire jusqu'à la fin

⁵⁴ Nations Unies, Haut Commissariat, Avis sur le projet de loi, p. 22

⁵⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)032](#), Ukraine - Avis sur la loi soutenant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'Etat ; [CDL-AD\(2017\)030](#), Ukraine - Avis sur les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017, qui concernent l'utilisation de la langue d'Etat et des langues minoritaires et autres dans l'éducation. Les langues minoritaires et autres dans l'éducation.

de la loi martiale, afin de modifier les dispositions spécifiques prévoyant un traitement différencié des langues minoritaires de l'UE et des autres langues minoritaires) ;

- G. Garantir le droit d'accès aux médias dans les langues minoritaires (article 10, paragraphe 4) en supprimant les quotas prévus au point 7(24)(c) des dispositions finales et transitoires de la loi sur la langue d'État et à l'article 40 de la loi ukrainienne sur les médias du 13 décembre 2022 ;
- H. Reporter à nouveau la transformation progressive du système scolaire dans les langues minoritaires et la réexaminer à la lumière de l'avis de 2017 de la Commission de Venise.⁵⁶

81. D'autres recommandations figurent dans le texte de l'avis.

82. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités ukrainiennes et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.

⁵⁶ [CDL-AD\(2017\)030](#). Ukraine - Avis sur les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017, qui concernent l'utilisation de la langue d'Etat et des langues minoritaires et autres dans l'éducation. des langues minoritaires et autres dans l'éducation.