



Strasbourg, le 24 juin 2024

CDL-AD(2024)019

Or. angl.

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

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA DÉMOCRATIE ET DE LA DIGNITÉ HUMAINE
(DGII)

ARMÉNIE

AVIS CONJOINT

SUR

LE PROJET DE LOI SUR LES MINORITÉS NATIONALES

Adopté par la Commission de Venise
à sa 139^e session plénière
(Venise, 21-22 juin 2024)

Sur la base des commentaires de

Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, Tchéquie)
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)
Mme Janneke GERARDS (membre suppléante, Pays-Bas)
M. Francesco PALERMO (expert, DGII)
Mme Federica PRINA (experte, DGII)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Historique et contexte.....	3
III.	Cadre juridique national.....	4
IV.	Normes internationales	5
V.	Analyse	6
A.	Processus législatif et consultation	6
B.	Contenu de la loi	7
1.	Observations générales.....	7
2.	Champ d'application personnel.....	9
a.	Terminologie	9
b.	Définition de « minorité nationale ».....	9
3.	Égalité, tolérance et non-discrimination	11
4.	Droits spécifiques des minorités	12
a.	Liberté des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur propre langue	12
b.	Le droit à l'éducation des personnes appartenant à des minorités nationales....	15
c.	Autres droits des minorités	16
5.	Représentation et participation des minorités nationales	17
VI.	Conclusions.....	20

I. Introduction

1. Par lettre du 25 janvier 2024, M. Grigor Minasyan, ministre de la Justice de l'Arménie, a demandé un avis sur le projet de loi sur les minorités nationales par le biais d'une lettre adressée à la Direction Générale de la Démocratie et de la Dignité humaine (DGII). Le 1^{er} mars 2024, les autorités arméniennes ont demandé l'implication de la Commission de Venise pour l'examen du projet de loi sur les minorités nationales (c'est-à-dire la version de mars, ci-après « le texte original »). La Commission de Venise, conformément à sa pratique, a décidé de préparer cet avis conjointement avec la DGII. Une nouvelle version du projet de loi sur les minorités nationales (ci-après « le projet de loi », [CDL-REF\(2024\)010](#) ; voir également la note explicative [CDL-REF\(2024\)027](#)) a été envoyée par les autorités le 22 avril 2024.

2. Mme Veronika Bílková, M. Jan Velaers, Mme Janneke Gerards, M. Francesco Palermo et Mme Federica Prina ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 6 et 7 mai 2024, une délégation conjointe de la Commission de Venise et de la DGII composée de Mmes Veronika Bílková, Janneke Gerards et Federica Prina, accompagnées de Mme Delphine Freymann, Secrétaire adjointe de la Commission de Venise, et de M. Roland Gjoni, du Secrétariat de la Commission, s'est rendue à Erevan et a rencontré le vice-ministre de la Justice, le vice-ministre de l'Éducation, de la Science, de la Culture et des Sports, des membres du Parlement issus de minorités nationales, des représentants de la Commission permanente du Parlement pour la protection des droits de l'homme et des affaires publiques, le Conseil des organisations nationales et culturelles des minorités nationales, ainsi que des représentants du ministère des Affaires étrangères, du Bureau du Défenseur des droits de l'homme, des organisations de la société civile, y compris des organisations de minorités nationales, et de la communauté internationale. Le 4 juin 2024, le ministère de l'Administration territoriale et des Infrastructures a fourni des informations par écrit. Des observations écrites ont également été formulées par des représentants de la société civile et des minorités à la suite de la visite. La Commission de Venise et la DGII sont reconnaissants pour ces informations et remercie tous les interlocuteurs pour leur contribution. La Commission de Venise et la DGII remercient les autorités arméniennes et le Bureau du Conseil de l'Europe à Erevan pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Cet avis conjoint a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 6 et 7 mai 2024. Les autorités ont présenté des observations écrites sur le projet d'avis le 13 juin 2024. L'avis conjoint a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

II. Historique et contexte

6. En République d'Arménie, les Arméniens représentent 98% de la population. Selon le recensement de 2022, les deux pour cent restants sont constitués de Yézidis, de Russes, d'Assyriens, d'Ukrainiens, de Kurdes, d'Indiens, de Perses, de Grecs, de Géorgiens et d'un nombre relativement élevé « d'autres » non spécifiés¹. Les recensements précédents de 2001 et 2011 ont montré la présence d'autres minorités telles que les Juifs, les Biélorusses, les Azerbaïdjanais, les Polonais et les Allemands². Dans son cinquième avis sur l'Arménie³, le

¹ Comité statistique de la République d'Arménie, The Main Results of RA Census 2022, en ligne à l'adresse <https://www.armstat.am/en/?nid=82&id=2623>.

² ECRI (2016) §71.

³ [Cinquième avis sur l'Arménie](#), ACFC/OP/V(2022)01, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur l'Arménie, 5 octobre 2022, paragraphe 36.

Comité consultatif (ci-après ACFC) de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après Convention-cadre) a noté que les Oudins seraient en passe d'être reconnus comme une minorité nationale par les autorités. Bien que les minorités arméniennes soient dispersées dans tout le pays et ne forment pas de majorités locales dans la plupart des unités administratives, leur présence est significative et durable dans l'histoire du pays.

7. Dans son cinquième avis précité sur l'Arménie⁴, l'ACFC s'est félicité du climat de tolérance qui règne dans la société arménienne. Il reste préoccupé par le fait que les autorités, la majorité et les personnes appartenant à des minorités nationales n'ont qu'une connaissance limitée du contenu des droits des minorités nationales inscrits dans la Convention-cadre. Elle regrette le peu de progrès réalisés dans le domaine de la législation sur les droits des minorités nationales et de sa mise en œuvre effective au cours du dernier cycle de suivi.

8. La résolution du Comité des ministres CM/ResCMN(2023)6⁵ sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par l'Arménie recommande de « revoir le projet de loi sur les minorités nationales en pleine conformité avec les normes internationales, y compris la Convention-cadre, après s'être assuré que toutes les parties concernées ont été effectivement consultées sur le fond », comme l'avait déjà recommandé l'ACFC dans son cinquième avis sur l'Arménie⁶. Il a également été recommandé à l'Arménie d'adopter une loi sur les minorités nationales dans le cadre du mécanisme d'examen périodique universel des Nations unies.

9. Les plans d'action successifs des stratégies nationales pour les droits de l'homme 2017-2019 et 2023-2025 prévoient l'élaboration et l'adoption d'une loi sur les minorités nationales.

10. Le projet de loi est en cours de rédaction depuis de nombreuses années. En 2018, une version antérieure de cette loi a été évaluée par des experts du Conseil de l'Europe.

11. Le projet de loi sur les minorités nationales a été élaboré parallèlement au projet de loi sur la garantie de l'égalité. La Commission de Venise n'ayant pas été invitée à donner un avis sur ce dernier, le présent avis ne l'évaluera pas et se contentera de faire référence à ses dispositions le cas échéant.

12. L'objectif du présent avis n'est pas d'examiner de manière exhaustive toutes les dispositions du projet de loi, mais d'aborder les principales questions qui, de l'avis de la Commission de Venise et de la DGII, méritent un examen plus approfondi et des améliorations. L'absence de remarques sur d'autres aspects du projet de loi ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite.

III. Cadre juridique national

13. La Constitution de la République d'Arménie de 1995⁷, telle qu'amendée en 2005 et 2015, contient plusieurs dispositions relatives à la protection des minorités nationales. L'article 29 interdit « toute discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur de peau, l'origine ethnique ou sociale, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion, la vision du monde, les opinions politiques ou autres, l'appartenance à une minorité nationale, la situation de fortune, la naissance, le handicap, l'âge ou d'autres circonstances personnelles ou sociales ». L'article 56 de la Constitution reconnaît le droit général de chacun « à préserver son identité nationale et

⁴ [Cinquième avis sur l'Arménie](#), ACFC/OP/V(2022)01, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur l'Arménie, 5 octobre 2022, paragraphe 1.

⁵ [Résolution CM/ResCMN\(2023\)6](#) sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Arménie, adoptée par le Comité des Ministres le 28 juin 2023 lors de la 1470^e réunion des Délégués des Ministres.

⁶ [Cinquième avis sur l'Arménie](#), ACFC/OP/V(2022)01, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur l'Arménie, 5 octobre 2022, paragraphe 20.

⁷ [Constitution de la République d'Arménie](#).

ethnique » (paragraphe 1) et stipule que « les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de préserver et de développer leurs traditions, leur religion, leur langue et leur culture » (paragraphe 2).

14. Actuellement, l'Arménie ne dispose pas d'une loi spécifique sur les minorités nationales. Jusqu'à présent, divers aspects des questions liées aux minorités nationales ont été réglementés par des dispositions légales dans d'autres lois sectorielles⁸.

15. L'article 89(2) de la Constitution indique que les sièges de l'Assemblée nationale sont attribués aux représentants des minorités nationales selon la procédure prescrite par le Code électoral. Les articles 83(5), 95(9) et 100(2) du Code électoral de la République d'Arménie réservent quatre sièges aux représentants des « quatre premières minorités nationales ayant le plus grand nombre de résidents selon les données du dernier recensement précédant les élections ». Ces quatre minorités sont actuellement les Yézidis, les Russes, les Assyriens et les Kurdes.

16. Le 3 mai 2019, le Premier ministre de la République d'Arménie a pris une décision portant création du Conseil des minorités nationales (ci-après dénommé « Conseil »)⁹. Le Conseil a remplacé le Conseil de coordination des organisations nationales et culturelles des minorités nationales. Une nouvelle décision du 29 décembre 2023¹⁰ a modifié la décision précédente. Il est composé de représentants d'institutions publiques et de membres d'organisations non gouvernementales impliquées dans des activités liées à la réalisation des droits de la minorité nationale de la République d'Arménie, à la préservation de l'identité nationale et au développement de la culture. Le Conseil est un organe consultatif qui discute des questions relatives aux minorités nationales en Arménie, exprime sa position à ce sujet et élabore des propositions pertinentes, notamment en ce qui concerne la répartition du soutien de l'État aux minorités nationales. Le Conseil comprend les représentants de onze minorités nationales (à savoir les minorités assyrienne, biélorusse, géorgienne, allemande, grecque, juive, kurde, polonaise, russe, ukrainienne et yézidie). Alors que le Conseil était rattaché au conseiller principal du Premier ministre, il est rattaché au chef du cabinet du Premier ministre depuis la décision susmentionnée de décembre 2023. Le Conseil a adopté ses propres règles de procédure et la méthode de distribution des ressources financières allouées aux organisations de minorités nationales à partir du budget de l'État.

IV. Normes internationales

17. L'Arménie a ratifié plusieurs traités internationaux sur la protection des droits de l'homme, dont certains contiennent des dispositions spécifiques sur les droits des minorités, notamment l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après dénommé « PIDCP »)¹¹, la Convention-cadre et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après dénommée « ECRML »)¹². L'Arménie est partie à la Convention

⁸ Ce sujet est régi, entre autres, par la loi sur les fondements de la législation culturelle, la loi sur la langue, le code électoral, la loi sur les fondements de l'action administrative et des procédures administratives, le code pénal, le code de procédure pénale, la loi sur les médias, la loi sur les médias audiovisuels, le code du travail, la loi sur l'éducation, la loi sur la police, la loi sur les médias audiovisuels, le code des infractions administratives, le code judiciaire, la loi sur les soins médicaux et les services à la population, le code pénal, le code civil et le code de procédure pénale.

⁹ Décision du Premier ministre de la République d'Arménie N 486-L, 3 mai 2019.

¹⁰ Décision du Premier ministre de la République d'Arménie N 1297-L, 29 décembre 2023.

¹¹ L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

¹² Lors de la ratification de l'ECRML, l'Arménie a déclaré que « au sens de la Charte européenne [...], les langues minoritaires dans la République d'Arménie sont les langues assyrienne, yézidie, grecque, russe et kurde ».

européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH). Elle est également partie à d'autres instruments des Nations unies (ci-après ONU) relatifs aux droits de l'homme¹³.

18. En vertu de l'article 5(3) de la Constitution de la République d'Arménie, « en cas de conflit entre les normes des traités internationaux ratifiés par la République d'Arménie et celles des lois, les normes des traités internationaux s'appliquent ». L'article 81(1) de la Constitution prévoit en outre que « la pratique des organes fonctionnant sur la base des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, ratifiés par la République d'Arménie, est prise en compte lors de l'interprétation des dispositions relatives aux droits et libertés fondamentaux consacrés par la Constitution ».

19. Le respect de ces obligations internationales est contrôlé par les organes de contrôle spécifiques du Conseil de l'Europe : l'ACFC¹⁴, le Comité d'experts (ci-après COMEX) de l'ECRML, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ci-après ECRI) et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Leurs activités ont conduit à l'adoption de recommandations par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Le respect des obligations internationales relatives aux droits des minorités est également contrôlé dans le cadre des Nations unies¹⁵.

V. Analyse

A. Processus législatif et consultation

20. La Commission de Venise et la DGII notent que le projet de loi est en cours de rédaction depuis de nombreuses années. Le rapport explicatif indique que le projet de loi, de 2018 à 2020, « a fait l'objet de nombreuses discussions publiques avec des agences gouvernementales, des journalistes, des représentants d'organisations de la société civile, y compris des organisations de personnes appartenant à des minorités nationales, des représentants des communautés de minorités nationales (y compris les membres du Conseil sur les questions de minorités nationales), des militants des droits de l'homme, etc. ». Dans leurs observations écrites, les autorités indiquent que le projet de loi a été élaboré pour la première fois en 2018, puis discuté entre 2018 et 2020 dans le cadre de consultations publiques, sur la base desquelles le projet de loi actuel a été finalisé. Le processus législatif semble avoir été interrompu et a récemment repris ; en avril 2024, une version révisée du texte du projet de loi a été présentée à la Commission de Venise et à la DGII. Le texte du projet de loi n'ayant pas subi de modifications majeures entre 2018 et 2024, on ne sait pas dans quelle mesure les résultats des consultations publiques ont été pris en compte dans la rédaction de cette nouvelle version.¹⁶ De nombreux interlocuteurs ont confirmé qu'aucune discussion publique ou autre forme de consultation publique n'avait été organisée depuis les consultations 2018-2020. La plupart des interlocuteurs ne savaient même pas que les travaux sur le projet de loi avaient repris et que de nouvelles modifications avaient été apportées récemment ; il y avait une confusion parmi les parties prenantes concernant les différentes versions du projet de loi et la nature des dispositions retenues dans le projet de loi, qui n'avaient pas été rendues publiques. Les représentants de minorités nationales et d'organisations de la société civile rencontrés par la délégation ont déploré l'absence de consultations récentes et ont estimé que les préoccupations qu'ils avaient exprimées lors du précédent processus de consultation n'avaient pas été prises en compte.

¹³ À l'exception de la convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

¹⁴ L'Arménie a fait l'objet de [cinq cycles de suivi](#) par l'ACFC.

¹⁵ <https://www.ohchr.org/fr/hr-bodies/upr/am-index>.

¹⁶ Voir également le [cinquième avis](#) sur l'Arménie, ACFC/OP/V(2022)01, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur l'Arménie, 5 octobre 2022, paragraphe 38.

21. Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise prévoit la nécessité que « le processus d'adoption des lois [soit] transparent, responsable, inclusif et démocratique »¹⁷. Cela inclut la justification adéquate de la proposition législative, la mise en place d'un débat public - qui devrait offrir au public une opportunité significative de contribuer - et la réalisation d'une évaluation d'impact préliminaire le cas échéant.

22. Dans ce contexte, la Commission de Venise et la DGII rappellent en outre que l'article 15 de la Convention-cadre stipule que les États « s'engagent à 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, en particulier celles les concernant ». Le rapport explicatif de la Convention précise que cette disposition peut être mise en œuvre notamment par « la consultation de ces personnes par des procédures appropriées et, en particulier, à travers leurs institutions représentatives, lorsque les Parties envisagent des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement »¹⁸. La nécessité de consulter efficacement les représentants des minorités nationales sur les projets de loi affectant leur statut juridique et leurs droits a également été soulignée à plusieurs reprises par la Commission de Venise¹⁹.

23. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise et la DGII considèrent que le processus de consultation suivi jusqu'à présent n'est pas conforme à ces normes. Elles invitent les autorités arméniennes à consulter toutes les parties concernées au cours des étapes ultérieures du processus législatif et à donner aux représentants des minorités nationales une véritable occasion de contribuer à la finalisation du projet de loi.

B. Contenu de la loi

1. Observations générales

24. La Commission de Venise et la DGII reconnaissent les efforts des autorités arméniennes pour préparer une loi sur les minorités nationales, comme l'ont recommandé le Comité des Ministres et l'ACFC.

25. La Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise²⁰ prévoit que la prévisibilité signifie non seulement que la loi doit, dans la mesure du possible, être proclamée avant sa mise en œuvre et que ses effets doivent être prévisibles, mais aussi qu'elle doit être formulée avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre aux sujets de droit de régler leur conduite en fonction d'elle. La prévisibilité exige en outre que la nouvelle législation indique clairement si la législation antérieure est abrogée ou modifiée, et laquelle, et que les modifications soient incorporées dans une version consolidée et accessible au public de la loi.

26. Le projet de loi ne réglemente pas le statut juridique des minorités nationales de manière holistique et complète. Comme indiqué à l'article 2, le projet de loi fait partie du cadre juridique arménien applicable aux personnes appartenant à des minorités nationales. Ce cadre juridique est complexe et englobe des actes juridiques mentionnés dans le projet de loi et dans la note explicative, ainsi que diverses lois sectorielles. Dans plusieurs cas, le projet de loi fait référence à d'autres législations applicables sans mentionner explicitement les lois ou dispositions

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, para. 50.

¹⁸ Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 1^{er} février 1995, paragraphe 80. Voir également ACFC, Commentaire thématique sur « La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques », ACFC/31DOC(2008)001.

¹⁹ Voir [CDL-AD\(2007\)001](#), Rapport sur les droits des non-citoyens et des minorités, paragraphes 41, 119-120 ; et [CDL-AD\(2019\)032](#), Avis sur la loi garantissant le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État, paragraphe 61.

²⁰ [CDL-AD\(2016\)007](#), La Liste des critères de l'État de droit.

pertinentes. La compréhension du statut juridique des personnes appartenant à des minorités nationales et de leurs droits nécessite donc une connaissance très solide du système juridique arménien. De plus, le projet de loi fait référence à des projets de loi en préparation tels que le projet de loi « sur la garantie de l'égalité », ce qui soulève des questions de sécurité juridique tant que ce projet de loi n'est pas adopté. Les différentes lois avec lesquelles le projet de loi sur les minorités nationales doit être lu ne sont pas toujours mentionnées explicitement. De plus, elles n'ont pas été soumises à la Commission de Venise et à la DGII et ne sont donc pas évaluées en détail dans le présent avis. Bien qu'il puisse être impossible ou peu pratique d'inclure toutes les dispositions pertinentes relatives aux personnes appartenant à des minorités nationales dans un seul texte législatif, la Commission de Venise et la DGII invitent les autorités arméniennes à se référer plus explicitement aux autres actes pertinents (à l'article 2 ou dans d'autres dispositions). Cela montrerait plus clairement que le projet de loi est destiné à être une *lex specialis* sur le sujet des minorités nationales. La Commission de Venise et la DGII considèrent en outre que l'harmonisation et l'alignement entre le projet de loi et d'autres législations (en projet ou existantes) doivent être assurés.

27. La Commission de Venise et la DGII notent que le projet de loi contient un nombre considérable de dispositions rédigées en termes généraux, vagues ou ambigus. Certaines dispositions ne vont pas au-delà de ce qui semble déjà être inscrit dans les autres lois, dans la Constitution ou dans les instruments internationaux (par exemple, l'article 11 sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion). En outre, la formulation de plusieurs dispositions en termes généraux et non spécifiques ne permet pas de comprendre à qui elles s'adressent et/ou quels droits et devoirs elles établissent (par exemple, l'article 10 sur le droit à l'éducation des personnes appartenant à des minorités nationales). En outre, de nombreuses dispositions concernent les responsabilités négatives de l'État - c'est-à-dire les responsabilités de l'État de s'abstenir d'interférer avec la jouissance de certains droits -, mais ne garantissent pas la création des conditions nécessaires à l'exercice de ces droits. En ce qui concerne certains droits, le projet de loi ne contient pas de dispositions procédurales détaillées²¹, et, à d'autres endroits, il inclut des références plutôt ouvertes à d'autres lois qui réglementent les questions pertinentes de manière plus détaillée. C'est le cas en particulier pour l'interdiction de la discrimination, le traitement des données personnelles et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, mais aussi pour la représentation au parlement et l'utilisation des langues dans les procédures pénales. Considérant que les formulations générales et vagues utilisées dans le projet de loi n'apportent pas de valeur ajoutée et ont un impact négatif sur la prévisibilité et la compréhensibilité du projet de loi, ainsi que sur sa mise en œuvre effective, la Commission de Venise et la DGII recommandent que le projet de loi soit revu afin d'en améliorer la qualité à cet égard.

28. Le projet de loi ne contient aucune information sur l'effet juridique des différentes dispositions et leur applicabilité. La Commission de Venise et la DGII estiment que certaines dispositions semblent contenir des normes plutôt ouvertes qui ne sont pas « justiciables » parce qu'elles sont simplement programmatiques, alors que d'autres dispositions contiennent des droits qui nécessiteraient une protection juridique et une élaboration supplémentaires (comme le droit à la non-discrimination). La Commission de Venise et la DGII sont d'avis que des dispositions supplémentaires devraient être ajoutées concernant les effets juridiques et les voies de recours ainsi que les actes de mise en œuvre/réglementations ultérieurs.

²¹ Par exemple, le projet de loi ne contient pas de dispositions prescrivant (1) la procédure de reconnaissance/enregistrement d'autres minorités nationales (article 3) ; (2) la procédure de détermination des activités du Conseil (article 19) ; (3) les procédures disponibles pour les minorités nationales si elles souhaitent que leurs enfants reçoivent un enseignement dans leur propre langue mais que les écoles locales ne disposent pas d'installations à cet effet (article 10(1)).

2. Champ d'application personnel

a. Terminologie

29. Bien que le projet de loi utilise principalement l'expression « minorités nationales », il fait référence tout au long du texte aux termes « identité nationale et ethnique », qui sont également utilisés dans l'article 56 de la Constitution de l'Arménie dans la section « le droit de préserver l'identité nationale et ethnique ». Le projet de loi ne définit qu'une minorité « nationale », mais pas une « minorité ethnique ». La Commission de Venise et la DGII notent que les deux concepts sont parfois mentionnés ensemble dans certaines dispositions et parfois séparément, sans que ces différentes approches soient expliquées et sans qu'il soit précisé s'il s'agit de différents types de minorités ou, essentiellement, du même ensemble de minorités. Plusieurs interlocuteurs ont expliqué à la Commission de Venise et à la DG II que les deux termes désignaient les mêmes groupes. Il conviendrait d'élaborer davantage sur l'utilisation des deux notions et d'utiliser une terminologie cohérente pour garantir la clarté du projet de loi.

b. Définition de « minorité nationale »

30. La Commission de Venise et la DGII rappellent que ni le texte de la Convention ni son rapport explicatif ne contiennent de définition du concept de « minorité nationale »²². Les États parties à la Convention disposent donc d'une certaine marge d'appréciation à cet égard « afin de tenir dûment compte des circonstances spécifiques qui prévalent dans leur pays ». En même temps, ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé conformément aux principes généraux du droit international et aux principes fondamentaux énoncés à l'article 3 (principe de libre auto-identification) de la Convention-cadre. Le pouvoir discrétionnaire n'est donc pas illimité, et la mise en œuvre de la Convention doit se faire de bonne foi (article 2 de la Convention) et ne doit pas être une source de distinctions arbitraires ou injustifiées²³.

31. L'article 3 du projet de loi fixe les critères de définition des minorités nationales. Selon l'article 3(1) du projet de loi, « les personnes appartenant à la minorité nationale sont des membres de la minorité nationale, c'est-à-dire un groupe ayant une identité nationale ou ethnique inhérente, historiquement formé dans la République d'Arménie ». La Commission de Venise et la DGII notent que le libellé de la première partie de la phrase contient une définition circulaire qui manque de clarté.

32. Dans la version précédente du projet de loi, la citoyenneté du pays était considérée comme une condition préalable pour être considéré comme une personne appartenant à une minorité nationale. Cette exigence a été supprimée du projet de loi dans la version d'avril 2024. Cela peut être considéré comme une étape positive. La Commission de Venise s'est déjà exprimée sur la question de l'exigence de citoyenneté en ce qui concerne la législation protégeant les minorités nationales, soulignant qu'une nouvelle tendance, plus dynamique, à étendre la protection des minorités aux non-citoyens s'est développée au fil des ans²⁴.

33 En ce qui concerne l'exigence de la « formation historique », le projet de loi ne définit pas ce qu'elle signifie. Dans son commentaire thématique n° 4, l'ACFC a indiqué que si certaines garanties établies par la Convention-cadre peuvent être limitées aux zones traditionnellement habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales, « la durée de résidence dans le pays ne doit pas être considérée comme un facteur déterminant pour l'applicabilité de la

²² Voir également ACFC, Commentaire thématique n° 4 « Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », ACFC/56DOC(2016)001.

²³ [CDL-AD\(2012\)011](#), Avis sur la loi sur les droits des nationalités de Hongrie, §31.

²⁴ [CDL-AD\(2005\)026](#), Roumanie - Avis sur le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie, para. 24 ; [CDL-AD\(2004\)013](#), Avis sur « Deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine », para. 18 ; [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 », paragraphes 33-34.

Convention-cadre dans son ensemble, [...] toute restriction temporelle doit être considérée avec souplesse et [...] des distinctions dans le traitement de groupes par ailleurs similaires, fondées uniquement sur la durée de leur résidence sur le territoire, peuvent être injustes »²⁵. De même, le Conseil des droits de l'homme a estimé, en se référant au terme « exister » de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁶, que « compte tenu de la nature et de la portée des droits envisagés dans cet article, il n'est pas pertinent de déterminer le degré de permanence que le terme « exister » connote »²⁷. Bien que certains interlocuteurs aient soutenu l'importance d'un lien historique entre un groupe minoritaire et le territoire arménien, d'autres représentants des minorités nationales et de la société civile rencontrés par les rapporteurs ont souligné la nécessité de garder une certaine flexibilité à cet égard et ont insisté sur l'importance de permettre la prise en compte d'évolutions plus récentes.

34. La Commission de Venise et la DGII notent que la présence d'une définition générale des minorités nationales à l'article 3(1) contraste avec la liste de ces groupes fournie à l'article 3(2), qui dispose que « les minorités nationales de la République d'Arménie sont les Assyriens, les Biélorusses, les Allemands, les Yézidis, les Polonais, les Juifs, les Grecs, les Russes, les Géorgiens, les Ukrainiens, les Kurdes ». Cette liste énumère les mêmes minorités qui étaient déjà représentées au sein du Conseil des minorités nationales. Selon le rapport explicatif, ces groupes « ont été choisis » sur la base des résultats du recensement de 2011 comme étant les groupes ayant la plus grande taille de population. La Commission de Venise et la DGII ne savent pas pourquoi les rédacteurs ont jugé nécessaire d'inclure une liste spécifique de ces minorités dans le texte. De plus, il y a une divergence entre le critère principal de la définition d'une minorité nationale de l'article 3(1) (avoir un lien historique avec l'Arménie) et le critère principal de la définition des minorités de l'article 3(2) (« la taille de la population la plus importante »). En outre, si la taille de la population est effectivement le critère de définition, la Commission de Venise et la DGII notent que, comme l'Arménie l'a déclaré dans sa réponse au cinquième rapport de l'ACFC, « les 11 minorités nationales reconnues dans la République d'Arménie ont été déclarées comme telles lors de la session du Congrès sur les minorités nationales qui s'est tenue en 2000 »²⁸. Une comparaison des derniers recensements (1989, 2001, 2011 et 2022) révèle que la composition de la population de la République d'Arménie et la taille relative des différents groupes nationaux ont connu des changements relativement rapides. La Commission de Venise et la DGII s'étonnent que les résultats du dernier recensement de 2022 n'aient pas été pris en compte dans le projet de loi à cet égard. En effet, la dynamique de la taille de la population impose une approche prudente et flexible et s'oppose à toute liste fixe de groupes pouvant être qualifiés de minorités nationales.

35. La Commission de Venise a déconseillé à plusieurs reprises l'établissement de listes fermées de minorités nationales. Dans son avis sur les minorités nationales en Croatie, elle a noté que l'existence de telles listes « tend à créer des problèmes juridiques liés à la protection des droits des minorités (en particulier, celles qui peuvent exister en fait mais ne figurent pas sur la liste) qui l'emportent largement sur les avantages politiques tirés de la reconnaissance de groupes minoritaires spécifiques, qui peuvent être mieux réalisés au moment où les minorités cherchent à revendiquer l'exercice d'un droit spécifique »²⁹. Elle a également noté que « si une telle liste devait être retenue, elle devrait être explicitement interprétée comme non exhaustive

²⁵ ACFC, la Convention-cadre : un outil clé pour gérer la diversité à travers les droits des minorités, Commentaire thématique n°4 Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 27 mai 2016, para 31.

²⁶ L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

²⁷ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, Observation générale n° 23(50) (art. 27), 26 avril 1994, para. 5.2.

²⁸ GVT/COM/V(2023)002, Commentaires du Gouvernement de l'Arménie sur le Cinquième Avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Arménie, reçus le 8 février 2023, p. 9.

²⁹ [CDL\(2000\)79rev](#), Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur les droits des minorités en Croatie, para. 3.

ou indicative, notamment parce qu'au fil du temps, d'autres communautés pourraient répondre aux éléments de la définition »³⁰. Les mêmes recommandations s'appliquent également au projet de loi à l'examen. Si l'option de rendre la liste non exhaustive était retenue, la loi devrait spécifier une procédure de révision de la liste, qui devrait être assez flexible et fixer des normes claires pour être considéré comme une minorité nationale.

36. La Commission de Venise et la DGII regrettent que le système mis en place par l'article 3 ne permette pas de reconnaître l'existence ou la formation d'autres groupes au cours de l'histoire, les identités évoluant avec le temps. Elles estiment que le projet de loi a besoin de critères plus clairs et devrait permettre la reconnaissance d'autres minorités au fil du temps. Afin de garantir cela, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de modification ou de mise à jour de la liste.

37. Un autre point de confusion lié à la définition des minorités peut être constaté si la définition et la liste des groupes présentées à l'article 2 sont lues en conjonction avec le principe d'auto-identification énoncé à l'article 4. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, du projet de loi, les personnes peuvent décider de déclarer ou non leur appartenance à une minorité nationale et ne peuvent être contraintes de renoncer à leur identité ethnique. Néanmoins, l'article 3(2) les oblige à choisir sur une liste fermée et l'affiliation multiple est empêchée.

38. Il résulte de ce qui précède que les règles prévues dans le projet de loi en ce qui concerne le système de déclaration combiné à une liste fermée de minorités ne sont pas conformes aux normes internationales. Sur la base de ce constat, la Commission de Venise et la DGII recommandent de reconsidérer la rédaction de l'article 3 sur la base des considérations ci-dessus.

3. Égalité, tolérance et non-discrimination

39. Les articles 5, 7 et 8 du projet de loi énoncent les principes de base en matière d'égalité et de non-discrimination. Certains principes sont effectivement couverts par ces dispositions, comme l'interdiction générale de la discrimination, l'obligation pour les autorités de sensibiliser aux minorités et à leur rôle dans la société (article 5), l'interdiction de l'assimilation et la promotion du dialogue interculturel (article 7) et le droit des personnes appartenant à des minorités de préserver leur culture et leurs traditions dans la mesure où cela est compatible avec [la constitution et] la législation de l'Arménie (clause de l'*ordre public*, article 8). D'autres principes font cependant défaut, notamment en ce qui concerne la tolérance et la compréhension du rôle des minorités dans la société, ainsi que la nécessité d'une égalité réelle.

40. L'article 2 fait référence au [projet] de loi « sur la garantie de l'égalité » en tant que loi générale en la matière, que le projet de loi sur les minorités nationales intègre et complète en tant que *lex specialis*. Le projet de loi sur la garantie de l'égalité n'a pas encore été adopté. Dans leurs commentaires écrits, les autorités notent que la loi sur la garantie de l'égalité, actuellement en préparation, vise à définir le concept et les formes de discrimination, ainsi qu'à fournir les recours juridiques pertinents. La Commission de Venise n'a pas été invitée à donner un avis sur ce projet de loi, de sorte que le présent avis porte exclusivement sur le projet de loi sur les minorités nationales. Cependant, des questions peuvent se poser quant à l'interrelation entre les dispositions incluses dans les deux projets de loi. En outre, il peut être nécessaire d'apporter des modifications aux projets de loi respectifs afin de les aligner correctement. Par exemple, dans une perspective d'efficacité, de clarté et de sécurité juridique, il pourrait être souhaitable d'interdire spécifiquement diverses formes distinctes de discrimination (par exemple, le harcèlement, l'intimidation, la violence à motivation discriminatoire, le discours discriminatoire) à l'encontre des personnes appartenant à des minorités nationales dans le projet de loi sur les minorités nationales, de la même manière que dans le projet de loi sur la garantie de l'égalité.

³⁰ [CDL\(2000\)79rev](#), Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur les droits des minorités en Croatie, para. 3.

Alternativement, les motifs d'appartenance à une minorité nationale et d'origine nationale pourraient être inclus expressément dans la liste contenue dans l'article 4(1) du projet de loi sur la garantie de l'égalité et une référence à cela pourrait être ajoutée dans le projet de loi sur les minorités nationales. La Commission de Venise et la DGII notent en outre que le projet de loi sur les minorités nationales ne figure pas dans la législation de la République d'Arménie relative à la garantie de l'égalité devant la loi mentionnée à l'article 2 du projet de loi sur la garantie de l'égalité.

41. La Commission de Venise et la DGII rappellent que « la non-discrimination au sens de la proposition ne désigne pas une égalité formelle entre les individus appartenant à la minorité et le reste de la population, mais plutôt une égalité réelle »³¹. Pour garantir l'égalité substantielle, conformément à l'article 4 (2) de la Convention-cadre, il pourrait être nécessaire d'adopter des mesures appropriées à la fois pour garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales ne soient pas désavantagées par rapport à d'autres individus et, si nécessaire, pour traiter des conditions spécifiques auxquels ces personnes sont plus souvent confrontées que d'autres individus. L'ACFC et les organes de traités des Nations Unies ont identifié plusieurs domaines dans lesquels les personnes appartenant à des minorités nationales en Arménie rencontrent des difficultés accrues (comme l'accès à la justice³² ou l'accès effectif à l'éducation³³) ou dans lesquels des problèmes particuliers se posent (comme les crimes de haine³⁴ ou la violence fondée sur le genre)³⁵. La Commission de Venise et la DGII sont d'avis que le projet de loi devrait prévoir que l'État prenne des mesures spécifiques pour parvenir à une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à des minorités nationales et la majorité.

42. En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention-cadre, les États parties « veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias ». La Commission de Venise et la DGII recommandent d'ajouter une référence à l'établissement d'un tel climat dans le projet de loi, afin de promouvoir la compréhension des minorités en tant que partie intégrante de la société.

4. Droits spécifiques des minorités

a. Liberté des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur propre langue

43. L'article 9 du projet de loi prévoit que « les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'utiliser leur langue sans restriction dans leur vie privée et dans les lieux publics, ainsi que d'échanger et de diffuser des informations dans leur langue » (paragraphe 1). En même temps, la République d'Arménie doit promouvoir la maîtrise de la langue arménienne par les personnes appartenant à des minorités nationales (paragraphe 2). La Commission de Venise et la DGII rappellent qu'il est généralement reconnu que « les États peuvent adopter des lois visant à renforcer et à protéger la langue d'État »³⁶. Dans son avis sur la législation linguistique en

³¹ [CDL\(1991\)008](#), Rapport explicatif sur la proposition de Convention européenne pour la protection des minorités, article 4, paragraphe 24 ; reproduit dans « La protection des minorités », Collection Science et Technique de la Démocratie, n° 9, p. 24, 1994.

³² Doc. de l'ONU CERD/C/ARM/12-14, Douzième à quatorzième rapports périodiques combinés présentés par l'Arménie en vertu de l'article 9 de la Convention, attendus en 2020, 18 février 2022 ; et Doc. de l'ONU CERD/C/ARM/CO/7-11, para. 13.

³³ ACFC, Cinquième avis sur l'Arménie, ACFC/OP/V(2022)01, 5 octobre 2022, paragraphe 139 ; Doc. de l'ONU CEDAW/C/ ARM/CO/7, Observations finales sur le septième rapport périodique de l'Arménie, 1er novembre 2022, para. 21.

³⁴ ACFC, cinquième avis sur l'Arménie, ACFC/OP/V(2022)01, 5 octobre 2022, paragraphes 88-97.

³⁵ Doc. de l'ONU CEDAW/C/ ARM/CO/7, Observations finales sur le septième rapport périodique de l'Arménie, 1er novembre 2022, para. 25.

³⁶ ACFC, [Cinquième avis sur l'Arménie](#), ACFC/OP/V(2022)01, 5 octobre 2022, paragraphe 71.

Slovaquie, la Commission de Venise a noté que « la protection et la promotion de la langue officielle peuvent répondre à des besoins d'ordre public car l'utilisation de la langue d'État permet aux autorités de l'État d'avoir accès aux communications et documents officiels qui sont essentiels pour remplir leurs responsabilités publiques »³⁷. Toutefois, il est également généralement reconnu que la protection et la promotion de la langue d'État doivent être mises en balance avec la protection et la promotion des langues des minorités nationales.³⁸ A la lumière des commentaires thématiques de l'ACFC n° 3 et 4³⁹ ainsi que des lignes directrices de Ljubljana du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales⁴⁰, la Commission de Venise et la DGII notent qu'il serait judicieux de promouvoir les langues minoritaires parmi les personnes appartenant à la majorité dans les régions où les minorités vivent traditionnellement ou en grand nombre.

44. La Commission de Venise et la DGII notent que le projet de loi ne contient aucune disposition, renforçant la capacité des fonctionnaires à comprendre et parler les langues minoritaires, la nécessité d'assurer la formation linguistique des fonctionnaires concernés ou la possibilité de recourir à des traducteurs agréés, en vue de promouvoir l'utilisation de leur langue minoritaire par les personnes appartenant à des minorités. Dans la pratique, les minorités nationales n'ont donc guère la possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans la sphère publique. C'est pourquoi il est recommandé d'ajouter de telles dispositions.

45. L'article 9, paragraphe 3, du texte original du projet de loi prévoyait que « dans les communautés où les personnes appartenant à des minorités nationales représentent au moins 30 % de la population totale, la langue de la minorité nationale peut être utilisée comme langue de communication orale avec les autorités locales autonomes ». Le projet de loi abaisse maintenant la proportion requise de la population à 20% et étend le champ d'application de la disposition pour qu'elle s'applique à la « communication orale et écrite ». L'article 9(3) prévoit que la proportion de personnes appartenant à des minorités nationales dans une communauté donnée est déterminée sur la base des données du recensement régulier. A plusieurs reprises, la Commission de Venise a accepté l'exigence d'un seuil numérique minimum comme condition d'exercice du droit d'utiliser la langue minoritaire dans les relations avec les autorités publiques, car ce droit implique d'importants efforts financiers et autres de la part de l'État (personnel qualifié et/ou traducteurs, formation linguistique pour les fonctionnaires, etc.) Le niveau de protection peut donc dépendre du nombre de personnes appartenant à une minorité nationale dans une région donnée de l'État⁴¹. La Commission de Venise a déclaré dans son rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités de 2007 « qu'aucune réponse générale ne peut être donnée [à la question de savoir quel est le seuil minimal raisonnable], mais que la situation propre à chaque pays, y compris d'un point de vue socio-historique, joue un rôle crucial »⁴². Les États disposent d'une certaine marge de manœuvre à cet égard. Dans son cinquième rapport sur l'Arménie⁴³, le COMEX a déclaré qu'un seuil de 20% serait trop élevé pour l'utilisation des langues minoritaires au sein de l'administration locale. A deux reprises, la Commission de Venise

³⁷ [CDL-AD\(2010\)035](#), Avis sur la loi sur la langue d'État de la République slovaque, paragraphe 41.

³⁸ [CDL-AD\(2010\)035](#), Avis sur la loi sur la langue d'État de la République slovaque, paragraphe 47 ; [CDL-AD\(2011\)008](#), Avis sur le projet de loi sur les langues en Ukraine, paragraphe 97.

³⁹ ACFC, Commentaires thématiques : n° 4 « Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », ACFC/56DOC(2016)001 ; n° 3 sur les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, ACFC/44DOC(2012)001.

⁴⁰ sur l'intégration des sociétés diversifiées, Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, 7/11/2012

⁴¹ Rapport sur les non-citoyens et les droits des minorités. Adopté par la Commission de Venise lors de sa 69e session plénière (Venise, 15-16 décembre 2006) [CDL-AD\(2007\)001](#), 125.

⁴² Rapport sur les non-citoyens et les droits des minorités. Adopté par la Commission de Venise lors de sa 69e session plénière (Venise, 15-16 décembre 2006) [CDL-AD\(2007\)001](#), 120.

⁴³ [Cinquième rapport sur l'Arménie](#), COMEX, paragraphe 11.

a accepté un seuil de 20%⁴⁴, tandis qu'à une autre occasion, elle a noté qu'un seuil de 20% pourrait être incompatible avec l'article 10 de l'ECRML⁴⁵. Le seuil de 5%, introduit dans un autre pays, est « à saluer »⁴⁶. La question des seuils a également été traitée de manière cohérente par l'ACFC⁴⁷.

46. L'ACFC a noté dans son cinquième avis sur l'Arménie que la réforme administrative territoriale aurait une incidence sur les seuils⁴⁸. Les représentants des minorités nationales rencontrés par les rapporteurs ont souligné que les populations minoritaires en Arménie sont dans la plupart des cas dispersées à travers le pays et ne forment pas de majorités locales dans la plupart des unités administratives. Ils ont souligné à cet égard qu'un processus de consolidation ou de fusion des « communautés » en tant qu'unité administrative avait des conséquences significatives sur l'atteinte du seuil. Dans plusieurs endroits, ce processus de consolidation a rassemblé plusieurs villages individuels en une seule unité administrative. Dans certains cas, alors qu'il existe une forte représentation d'un groupe minoritaire dans un ou plusieurs villages particuliers, la consolidation ou la fusion a diminué la concentration de la population minoritaire au niveau administratif de la communauté. En effet, les données statistiques montrent que les communautés arméniennes en tant qu'unités administratives ont été réduites de près de dix fois entre 2016 et 2022⁴⁹. Cela aurait réduit le pourcentage de présence des minorités nationales dans certaines communautés, ce qui a eu un impact sur leur influence sur les affaires locales et sur le fait qu'elles atteignent les seuils définis dans le projet de loi⁵⁰.

47. Sur la base de ce qui précède, la Commission de Venise et la DGII considèrent qu'une analyse d'impact approfondie aurait dû être réalisée par les autorités avant la définition du seuil. Les représentants des autorités ont expliqué aux rapporteurs que le seuil de 20% avait été choisi sur la base d'exemples d'autres pays. Toutefois, compte tenu de la dispersion territoriale des communautés minoritaires nationales, les seuils considérés comme acceptables dans d'autres pays où la population minoritaire est plus compacte peuvent ne pas être appropriés en Arménie. Il est donc nécessaire que les autorités mènent, en consultation avec les représentants des minorités, une étude détaillée afin de mesurer l'impact du seuil envisagé en tenant également compte de l'impact du processus de consolidation des communautés.

48. L'article 9(3) limite le droit d'utiliser la langue minoritaire à la communication avec les autorités locales autonomes. La Commission de Venise et la DGII estiment que l'article 9(2) du projet de loi complète l'article 27 de la loi de la République d'Arménie sur les fondements de l'action administrative et de la procédure administrative, qui dispose que « les personnes maîtrisant les langues des minorités nationales [...] peuvent, conformément à la loi ou aux traités internationaux de la République d'Arménie, soumettre la demande et les documents qui y sont joints dans la langue de cette minorité nationale pour la conduite de la procédure administrative ». Bien que cette disposition permette aux personnes appartenant à des minorités nationales de

⁴⁴ Avis sur le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie, [CDL-AD\(2005\)026](#), §§31-36 ; Avis sur la loi sur l'utilisation des langues (Macédoine du Nord), adopté par la Commission de Venise lors de sa 121e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2019), CDL(2019)33, § 54.

⁴⁵ [CDL-AD\(2010\)035](#), Avis sur la loi sur la langue d'État de la République slovaque, paragraphe 53.

⁴⁶ [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, paragraphe 41.

⁴⁷ Voir, entre autres, le deuxième avis sur la Bosnie-et-Herzégovine : Deuxième avis sur la Bosnie-Herzégovine, troisième avis sur la République slovaque, troisième avis sur l'Estonie. Voir également le commentaire thématique n° 3, en particulier le paragraphe 57.

⁴⁸ ACFC, [Cinquième avis sur l'Arménie](#), ACFC/OP/V(2022)01, 5 octobre 2022, paragraphe 192 - Se référant, dans l'avis concerné, à un seuil de 30%, l'ACFC a noté que dans certains villages où les Assyriens résident en grand nombre, le droit d'utiliser une langue minoritaire dans la communication avec les autorités locales serait supprimé à la suite de la « consolidation de la communauté ». Il n'est pas certain que ce soit toujours le cas avec un seuil de 20%, et cette question devrait être discutée avec les interlocuteurs.

⁴⁹ ACFC, [Cinquième avis sur l'Arménie](#), ACFC/OP/V(2022)01, 5 octobre 2022, paragraphe 189.

⁵⁰ Le COMEX a noté que le seuil de 20% empêcherait, par exemple, l'utilisation du grec dans la communication avec les autorités locales dans les régions où il est traditionnellement utilisé (§11).

soumettre leurs documents dans des langues minoritaires, une traduction en arménien doit être jointe à tous les documents relatifs à la conduite de la procédure et aux dossiers qui s'y rapportent. En revanche, le droit de communiquer oralement ou par écrit avec les autorités locales autonomes ne nécessite aucune traduction et le libellé du projet de loi suggère qu'il implique à la fois le droit de s'adresser aux autorités locales autonomes dans la langue minoritaire et le droit de recevoir une réponse dans cette langue. Bien que cette réglementation soit bienvenue, la Commission de Venise et la DGII notent qu'elle constitue une mise en œuvre plutôt minimaliste de l'article 1(2) de la Convention-cadre et de l'article 10(2) de l'ECRML.

b. Le droit à l'éducation des personnes appartenant à des minorités nationales

49. L'article 10 du projet de loi garantit le droit à l'éducation des enfants appartenant à des minorités nationales. Cette disposition a subi plusieurs modifications par rapport au texte original. L'article 10(1) prévoit désormais que l'éducation préscolaire et la formation dans les établissements d'enseignement public pour les enfants appartenant à des minorités nationales peuvent être organisées dans la langue de cette minorité, avec un enseignement obligatoire de l'arménien, ou que des groupes éducatifs supplémentaires peuvent être organisés pour enseigner la langue de la minorité ainsi que la culture et l'histoire, « en tenant compte de la couverture de la résidence permanente des minorités nationales ». La Commission de Venise et la DGII notent que les dispositions ne sont pas contraignantes et recommandent de reconsidérer cette approche. En outre, elles notent que la formulation actuelle ne fournit aucune indication sur la manière dont la « couverture de la résidence permanente » sera établie, sur la zone géographique à prendre en compte dans le calcul de cette couverture et sur l'ampleur de cette « couverture ». À cet égard, des précisions supplémentaires sont nécessaires.

50. En vertu de l'article 10(2), des établissements d'enseignement non étatiques peuvent être organisés pour les enfants appartenant à des minorités nationales dans la langue d'une minorité nationale, toujours avec un enseignement obligatoire de l'arménien. Aucune obligation spécifique n'est imposée aux autorités de l'État pour dispenser cet enseignement ou fournir des ressources à cet effet. La Commission de Venise et la DGII notent que le libellé de l'article 10 ne précise pas si une clause de seuil s'applique à l'exercice de ce droit et, dans l'affirmative, quel seuil doit être atteint pour accorder un enseignement dans la langue de la minorité dans une école. Dans leurs commentaires, les autorités expliquent que le droit consacré par l'article 10 (2) est applicable quelle que soit la taille de la population minoritaire dans la communauté ou autre unité administrative. La Commission de Venise et la DGII recommandent de clarifier ce point dans le texte du projet de loi. En outre, ils recommandent que l'article 10(1) et (2) du projet de loi garantisse ce droit aux minorités nationales et impose une obligation spécifique aux autorités dans le domaine de l'éducation.

51. Le fait que l'éducation dans la langue de la minorité soit réservée aux « enfants appartenant à une minorité nationale » est problématique du point de vue de l'application de l'ECRML. Le fait de lier l'enseignement de la langue à l'appartenance à une minorité nationale pourrait effectivement exclure des possibilités d'éducation dans la langue de la minorité les élèves qui appartiennent à la population majoritaire arménienne ou à d'autres minorités nationales qui ne partagent pas la même « langue maternelle ou nationale ». Dans son cinquième rapport⁵¹, le COMEX a donc recommandé de modifier le projet de loi afin de garantir que l'enseignement dans la langue de la minorité soit accessible à tous les élèves, qu'ils appartiennent ou non à la minorité nationale concernée. L'article 10(3) est également très vague, prévoyant que l'État « *contribue* [italiques ajoutés] au développement des programmes éducatifs », de la littérature pertinente et de la formation des enseignants du personnel pédagogique. La Commission de Venise et la DGII recommandent que l'étendue de cette contribution soit précisée. En revanche, des dispositions plus solides figurent à l'article 10(4), selon lequel l'État « garantit l'admission des personnes

⁵¹ [Cinquième rapport sur l'Arménie](#), COMEX, paragraphe 10.

appartenant à des minorités nationales dans les établissements d'enseignement supérieur ou professionnel par voie de concours général, en cas de réussite aux examens avec au moins les points de passage pour le système de rémunération ».

52. La principale responsabilité de l'État incluse dans le projet de loi est l'allocation de fonds pour l'élaboration de programmes scolaires, la publication de manuels et d'autres matériels pour enseigner les langues et les cultures des minorités nationales. Cependant, l'article 10(5) précise que les ressources ne doivent être mises à la disposition que des communautés qui « n'ont pas d'État -nation ». La Commission de Venise et la DGII notent que s'il n'est pas rare que les États-parents apportent une forme de soutien à l'enseignement de la langue et de la culture nationales⁵², il n'y a aucune obligation pour les États-parents de le faire. De plus, selon les normes internationales, c'est à l'État de résidence qu'il incombe en premier lieu de faire respecter les droits des minorités nationales⁵³.

c. Autres droits des minorités

53. En vertu de l'article 11, « les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de professer publiquement ou en privé leur propre religion ou conviction, seules ou conjointement avec d'autres, ou de l'exprimer différemment, de changer de religion ou de n'en professer aucune » (paragraphe 1). Elle ajoute que « les relations liées à l'exercice du droit à la liberté de religion des personnes appartenant à des minorités nationales sont régies par la loi » (paragraphe 2). Cette disposition étant formulée de manière très générale et n'allant pas beaucoup plus loin que ce que prévoit l'article 41 de la Constitution, sa valeur ajoutée est incertaine. La référence à d'autres législations au paragraphe 2 n'est pas non plus claire. Alors que le titre de l'article 11 porte sur la « liberté de pensée, de conscience et de religion », son paragraphe 1 fait référence à la « religion ou à la croyance », tandis que le paragraphe 2 se réfère uniquement à la « religion ». La Commission de Venise et la DGII sont d'avis que l'article devrait être reformulé afin d'éviter les divergences et d'assurer l'harmonisation entre les différentes lois.

54. L'article 13(1) stipule qu'il est possible de créer des médias dans les langues des minorités nationales, sans faire référence à des mesures spéciales visant à faciliter l'accès aux médias pour les personnes appartenant à des minorités nationales. La seule responsabilité de l'État spécifiquement mentionnée concerne la disposition selon laquelle « [l]a télévision et la radio publiques diffusent des programmes représentant la culture des minorités nationales de la République d'Arménie » ; lors de la production de ces programmes, les recommandations du Conseil des minorités nationales « peuvent être prises en compte » (article 13(2)). Les détails ne sont pas inclus, mais le projet de loi renvoie à d'autres législations sur la radiodiffusion dans les langues des minorités nationales. Ainsi, le projet de loi ne semble pas ajouter aux dispositions existantes. La Commission de Venise et la DGII sont d'avis que le projet de loi devrait préciser les obligations de l'État dans le domaine des médias, y compris l'exigence que les programmes du radiodiffuseur public soient élaborés en étroite consultation avec (ou par) des personnes appartenant à des minorités nationales. Outre la sensibilisation au pluralisme dans la société arménienne, la participation des minorités permettrait de remettre en question les stéréotypes existants. La loi devrait en outre faire référence à des mesures spéciales visant à faciliter l'accès aux médias pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

55. L'article 14 du projet de loi prévoit que « dans les communautés où les personnes appartenant à des minorités nationales représentent au moins 20% de la population totale [le projet de loi initial indiquait un seuil de 30%], les noms des communautés et des rues, ainsi que les avis des institutions publiques et communautaires, y compris la salle des fêtes, l'école, le jardin d'enfants, seront écrits dans la langue de la minorité nationale en plus de l'arménien ». En

⁵² CDL-INF(2001)19, *Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur État -parent*, p. 6-7.

⁵³ Recommandations du HCMN de Bolzano/Bozen sur les minorités nationales dans les relations interétatiques.

ce qui concerne l'article 9(3), le seuil de 30% indiqué dans le projet de loi initial a été ramené à 20% dans le projet de loi actuel. Bien que cette diminution soit bienvenue, les commentaires relatifs au seuil et la recommandation de réaliser une étude d'impact sur les conséquences du projet de loi sur les populations minoritaires sont réitérés en ce qui concerne cette disposition.

56. Le projet de loi ne contient aucune disposition sur le droit à l'utilisation des langues minoritaires dans les procédures pénales. Dans leurs commentaires écrits, les autorités déclarent que seuls le code judiciaire et le code de procédure pénale peuvent régler les questions liées à la procédure pénale. Se référant aux conclusions de l'ACFC à cet égard⁵⁴, la Commission de Venise et la DGII considèrent que des dispositions pertinentes ou des références à des actes juridiques pertinents sur le droit à l'utilisation des langues minoritaires dans les procédures pénales devraient être ajoutées au projet de loi.

57. L'article 15, intitulé « droit de créer des organisations », définit le but des organisations minoritaires (« protéger et mettre en œuvre les droits des personnes appartenant à la minorité nationale » - article 15(1)) et stipule que ces organisations « peuvent publier leurs documents et formulaires [...] en arménien », avec une traduction dans leurs langues nationales (article 15(2)). Si cette dernière disposition doit être interprétée en ce sens que *tous* les documents produits par les organisations minoritaires doivent (avant tout) être rédigés en arménien et ne peuvent pas l'être uniquement dans la langue minoritaire, cette exigence semble lourde et pourrait bien nuire à la capacité des organisations à produire des documents dans leurs propres langues. La Commission de Venise et la DGII encouragent les autorités arméniennes à laisser aux organisations elles-mêmes le choix de la première langue pour leurs documents, formulaires et sceaux et à n'exiger la disponibilité de textes arméniens des documents, formulaires et sceaux que pour les documents, formulaires et sceaux les plus importants (tels que les statuts de l'organisation).

58. Le texte original indiquait expressément que « toute organisation de minorités nationales ne peut être considérée comme exprimant la volonté de l'ensemble de la minorité nationale » (article 15, paragraphe 3). Cette disposition, qui reflète la diversité interne de toutes les communautés, la pluralité des points de vue et des opinions, a été supprimée dans le projet de loi. La Commission de Venise et la DGII recommandent sa réintroduction.

5. Représentation et participation des minorités nationales

59. Le projet de loi prévoit deux moyens par lesquels les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent, en tant que telles, participer à la gouvernance publique, à savoir leur représentation par le biais de sièges réservés à l'Assemblée nationale et leur participation au Conseil des minorités nationales.

60. En ce qui concerne la représentation des minorités nationales à l'Assemblée nationale, l'article 17 du projet de loi renvoie aux dispositions existantes de la Constitution et du Code électoral. Le Code électoral réserve quatre sièges aux représentants des « quatre premières minorités nationales ayant le plus grand nombre de populations résidentes selon les données du dernier recensement précédant les élections » (article 95(9)), ces quatre minorités étant les Yézidis, les Russes, les Assyriens et les Kurdes. La Commission de Venise a eu l'occasion d'évaluer le projet de ce règlement dans l'avis conjoint de 2016 sur le projet de code électoral⁵⁵. Elle reste à la disposition des autorités pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.

61. La deuxième forme de participation des minorités nationales à la gouvernance publique concerne leurs activités au sein et par l'intermédiaire du Conseil des minorités nationales. Le

⁵⁴ Voir le [cinquième avis sur l'Arménie](#), ACFC/OP/V(2022)01, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur l'Arménie, 5 octobre 2022 para. 125-129.

⁵⁵ [CDL-AD\(2016\)019](#), Arménie - Avis conjoint sur le projet de code électoral en date du 18 avril 2016, para. 43.

texte original du projet de loi utilisait le terme « Chambre », qui a été remplacé par le terme « Conseil » dans la version d'avril 2024, s'alignant ainsi sur le titre du Conseil des minorités nationales déjà existant. La relation entre ce Conseil et le nouveau Conseil n'est pas clairement expliquée dans le projet de loi. En vertu des articles 18(1) et 20(2) du projet de loi, le Conseil devrait être « établi » après l'entrée en vigueur du projet de loi. Lors de leurs rencontres avec les rapporteurs, les autorités ont précisé que l'objectif du projet de loi était d'inscrire dans la loi l'existence du Conseil tel qu'il avait été créé précédemment par décision du Premier ministre. La Commission de Venise et la DGII estiment que le projet de loi devrait mentionner explicitement le lien entre le Conseil existant et celui créé par le projet de loi, et préciser les mesures transitoires pour l'application des nouvelles dispositions à cet égard.

62. L'article 18, paragraphe 1, du projet de loi prévoit que le Conseil « est établi en vue de contribuer à la réalisation des droits des minorités nationales, de surveiller la situation et les problèmes liés à la réalisation des droits, de préparer des recommandations pour résoudre les problèmes et d'exprimer leur position ». Il comprend des personnes appartenant à toutes les minorités nationales, représentées chacune par deux membres nommés par les organisations de minorités nationales. Les membres du Conseil ont un mandat de quatre ans. Il n'est pas précisé s'ils ne peuvent exercer qu'un seul mandat.

63. Le texte original contenait des règles sur la sélection des membres du Conseil ainsi que sur le déroulement de ses réunions. Le texte modifié est moins détaillé à cet égard⁵⁶ et indique seulement que « la procédure des activités du Conseil, les conditions requises pour les membres et la composition individuelle du Conseil sont approuvées par la décision du Premier ministre » (article 18, paragraphe 6). Le projet de loi ne permet pas de comprendre si les règles de nomination et de désignation utilisées jusqu'à présent sur la base de la décision du Premier ministre N 1297-L du 29 décembre 2023 continueront à s'appliquer au nouveau Conseil. Le projet de loi actuel stipule en outre que le Conseil sera un organe consultatif adjoint au Premier ministre (article 18, paragraphe 2). Le Premier ministre se voit en outre confier plusieurs fonctions fondamentales telles que l'établissement de la procédure de travail, la détermination des conditions d'adhésion et la nomination des membres, comme le prévoit l'article 18, paragraphe 6. Tout cela lie très clairement le Conseil au Premier ministre. Cependant, de l'avis de la Commission de Venise et de la DG II, l'implication du Premier ministre dans le fonctionnement du Conseil suggère que la protection des minorités nationales est considérée comme une question politique importante en Arménie. Néanmoins, le fait de laisser certaines des questions les plus cruciales liées au Conseil être décidées uniquement par le Premier ministre, plutôt que par le législateur, risque de compromettre sérieusement l'autonomie du Conseil, ou la perception qu'il en a. Plusieurs interlocuteurs ont également fait part de leurs préoccupations à ce sujet. Cela ne correspond pas à l'article 15 de la Convention-cadre, qui fait référence au droit 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 et la DGII recommandent de réintroduire dans la version actuelle du projet de loi les règles relatives à la sélection des membres du Conseil telles qu'elles figuraient dans le projet précédent - bien que sous une forme révisée, comme indiqué ci-dessous, ainsi que les règles générales relatives à la prise de décision.

64. La Commission de Venise et la DGII notent que la version précédente du texte prévoyait que les candidats à l'adhésion devaient être désignés par des « organisations de minorités nationales actives [...] depuis au moins cinq ans », sans aucune explication sur cette exigence. Le texte ne précisait pas pourquoi un mandat de 5 ans avait été choisi et ce que signifiait être « actif » pendant cette période. En outre, il ne contenait aucune procédure pour les nominations de candidats d'une minorité nationale provenant de plusieurs organisations différentes et ne prévoyait pas de solution pour la situation dans laquelle aucune organisation répondant aux critères indiqués dans le texte n'existerait pour certaines minorités nationales. La Commission

⁵⁶ Les anciens paragraphes 3 et 5 ont été supprimés de la version du projet de loi de 2024.

de Venise et la DGII notent que le règlement prévu par le texte original était problématique à cet égard et recommandent de ne pas le réintroduire.

65. Bien que cela ne soit pas indiqué explicitement dans les deux versions du projet de loi, il est probable que seules les 11 minorités nationales énumérées à l'article 3(2) du projet de loi seront représentées au sein du Conseil. Cependant, la Commission de Venise et la DGII notent que la composition du Conseil a donné lieu à des discussions de longue date car elle n'a jamais été modifiée malgré l'évolution de la présence des minorités nationales (comme indiqué ci-dessus) et malgré les efforts de certains groupes minoritaires pour être admis au Conseil. Par exemple, les Oudins ont demandé leur adhésion il y a plusieurs années, mais leur demande n'a pas encore été acceptée⁵⁷. La Commission de Venise et la DGII rappellent également l'importance de veiller à ce que la composition reflète la diversité qui existe au sein des minorités et garantisse l'égalité des sexes et la présence des jeunes, comme l'a déjà indiqué l'ACFC⁵⁸. Tout cela montre que la composition du Conseil - en termes de minorités représentées et de personnes qui les représentent - est une question délicate qui nécessite des règles connues de tous, transparentes et flexibles. La Commission de Venise et la DGII considèrent que le projet de loi dans sa version actuelle ne fournit pas de telles règles.

66. L'article 19 énumère les fonctions, les droits et les devoirs du Conseil. Les fonctions, rédigées dans un langage assez général, comprennent la promotion de l'exercice des droits des minorités nationales, la surveillance de cet exercice, la présentation de demandes de financement de programmes et la formulation de recommandations sur le financement institutionnel et le financement de programmes. Les droits et devoirs, également rédigés dans un langage général, sont ceux de coopérer avec les organes de l'État et des gouvernements autonomes locaux ainsi qu'avec certains autres organes ; de fournir au public des informations sur l'état de la mise en œuvre des droits des minorités nationales ; de préparer des recommandations sur les questions liées aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales, de discuter, d'analyser les projets de lois et d'autres actes juridiques dans ce domaine, d'exprimer une position à leur sujet et de préparer des recommandations. L'article 19(3) établit le devoir correspondant des autorités de l'État et des collectivités locales de coopérer avec le Conseil et de fournir des informations à sa demande. L'article 19(3) prévoit également que le Conseil « prépare un rapport annuel » sur l'état des droits des minorités nationales, qui est ensuite présenté au Premier ministre et au Défenseur des droits de l'homme, et publié sur le site Internet officiel du gouvernement.

67. Le projet de loi ne précise pas si et comment les recommandations et les résultats des discussions doivent être pris en compte par les autorités compétentes. La seule obligation des organes de l'État, outre celle de « coopérer avec le Conseil », est de « fournir des informations » sur l'exercice des droits des minorités nationales, si une demande est soumise. Certains représentants des minorités nationales ont exprimé leur inquiétude quant au fait que leurs voix n'ont pas été entendues et que leurs recommandations n'ont pas été prises en considération, y compris leurs recommandations concernant le projet de loi. La Commission de Venise et la DGII recommandent que le mandat du Conseil soit clarifié à cet égard afin d'assurer la participation effective de toutes les minorités à la prise de décision, le cas échéant, par le biais de leur implication dans le Conseil.

68. En outre, la Commission de Venise et la DGII recommandent de poursuivre les consultations avec le Bureau du Défenseur des droits de l'homme afin de clarifier les rôles respectifs et les liens entre le Conseil susmentionné et le Conseil public pour la protection et la promotion des

⁵⁷ Voir également l'ACFC, [cinquième avis sur l'Arménie](#), ACFC/OP/V(2022)01, 5 octobre 2022, paragraphe 36.

⁵⁸ Voir par exemple le [cinquième avis de l'ACFC \(2023\) sur l'Autriche](#), paragraphes 197-205.

droits des personnes appartenant à des minorités nationales relevant du Bureau du Défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie⁵⁹.

69. En ce qui concerne le soutien financier de l'État aux minorités nationales, l'article 16 indique que les programmes des organisations de personnes appartenant à des minorités nationales reçoivent un financement annuel du budget de l'État conformément aux règles établies par le Conseil des minorités nationales. Dans son rapport sur l'Arménie, l'ACFC note que le Conseil des minorités nationales répartit les fonds entre ses membres et que les minorités individuelles peuvent également recevoir des subventions pour soutenir leurs projets⁶⁰. Bien que l'article 16 semble ne faire référence qu'à une seule source de financement provenant du budget de l'État, plusieurs interlocuteurs ont confirmé au cours de leurs réunions avec les rapporteurs que deux types de financement étaient disponibles, l'un institutionnel - accessible aux minorités représentées au Conseil uniquement - et l'autre basé sur des programmes - accessible à toutes les minorités nationales. La Commission de Venise et la DGII estiment que la disposition du projet de loi devrait être clarifiée en ce qui concerne les deux sources de financement. En outre, elles partagent la préoccupation exprimée par l'ACFC selon laquelle le système risque de donner aux minorités représentées au Conseil « une visibilité et un accès aux fonds réguliers accrus par rapport aux autres minorités »⁶¹, ce qui est difficilement compatible avec le principe de non-discrimination.

VI. Conclusions

70. À la demande du ministre de la Justice d'Arménie, la Commission de Venise et la DGII ont évalué le projet de loi sur les minorités nationales.

71. Le projet de loi sur les minorités nationales est une initiative législative bienvenue, qui devrait contribuer à mettre la législation relative à la protection des minorités nationales en Arménie en conformité avec les normes internationales applicables. La Commission de Venise et la DGII se félicitent des efforts déployés par la République d'Arménie pour reprendre la préparation des nouveaux actes juridiques sur la protection des minorités nationales et sur la non-discrimination, qui sont en cours d'élaboration depuis de nombreuses années. Elles recommandent néanmoins aux autorités arméniennes de soumettre le projet de loi sur les minorités nationales à des consultations publiques et de veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales, et pas seulement les membres du Conseil des minorités nationales, aient la possibilité de participer activement à ces consultations.

72. Tout en reconnaissant que les autorités arméniennes ont fait des pas dans la bonne direction, la Commission de Venise et la DGII notent que le projet de loi sur les minorités nationales n'est pas un acte juridique complet régissant tous les aspects du statut juridique des personnes appartenant à des minorités nationales. Il doit être lu en conjonction avec certains autres actes juridiques, qui n'ont toutefois pas été soumis à la Commission de Venise et qui ne sont donc pas évalués en détail dans le présent avis. Une harmonisation plus poussée entre les différentes lois serait nécessaire pour assurer la prévisibilité, l'harmonie et la clarté, par exemple en ajoutant des références croisées claires entre le projet de loi et d'autres législations sectorielles. Dans ce contexte, il est particulièrement recommandé de préciser les références

⁵⁹ Le Conseil public pour la protection et la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales relevant du Bureau du Défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie est composé de représentants d'organisations publiques et d'experts indépendants ayant l'expérience nécessaire dans le domaine de la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. L'objectif du Conseil est de faciliter les activités du Défenseur dans le domaine de la protection et de la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, en tant qu'organe consultatif.

⁶⁰ ACFC, [Cinquième avis sur l'Arménie](#), ACFC/OP/V(2022)01, 5 octobre 2022, paragraphe 62.

⁶¹ ACFC, [Cinquième avis sur l'Arménie](#), ACFC/OP/V(2022)01, 5 octobre 2022, paragraphe 36.

aux dispositions pertinentes des autres lois et de mieux refléter le principe *lex specialis derogat generali*.

73. La Commission de Venise et la DGII notent en outre que le projet de loi contient certaines limitations importantes et qu'il existe des incertitudes quant à son champ d'application (voir les paragraphes 26, 27, 28, 29, 33, 34, 37, 40, 41, 44, 54, 56, 57, 58, 61, 67, 69), ce qui est susceptible d'entraver sa mise en œuvre pratique. Il est recommandé de remédier à ces lacunes en procédant aux révisions nécessaires, afin de rendre le projet plus facilement opérationnel et d'en améliorer la qualité. Cela permettrait également de s'assurer que le projet est pleinement conforme aux normes internationales et européennes.

74. La Commission de Venise et la DGII sont d'avis que le projet de loi devrait promouvoir des mesures visant à réaliser une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à des minorités nationales, entre les personnes appartenant à différentes minorités et celles appartenant à la majorité. En outre, le projet de loi devrait encourager l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, conformément à l'article 6 (1) de la Convention-cadre⁶² et contenir des mesures efficaces pour promouvoir le respect mutuel, la compréhension et la coopération entre toutes les personnes vivant sur le territoire arménien.

75. Tout au long de l'avis, la Commission de Venise et la DGII ont identifié plusieurs aspects de la loi qui ont besoin d'être clarifiés et révisés. Les recommandations les plus importantes sont les suivantes :

a) Les autorités arméniennes devraient reconsidérer l'exigence de « formation historique dans la République d'Arménie » dans le cadre de la définition des minorités nationales. Elles devraient également rendre la liste des minorités nationales contenue dans l'article 3(3) non exhaustive et établir un mécanisme permettant la reconnaissance future d'autres groupes qui souhaitent demander le statut de minorité nationale.

b) Le seuil prévu aux articles 9(3) et 14 devrait être basé sur une analyse de la situation au niveau national (évaluation d'impact) en tenant compte de la répartition de la population des minorités afin d'éviter un seuil trop élevé qui priverait les dispositions de leur efficacité dans la pratique.

c) Les dispositions relatives au droit à l'éducation des enfants appartenant à des minorités nationales devraient être plus contraignantes pour les autorités en imposant des obligations spécifiques à l'État. En outre, il convient de préciser davantage la notion de « couverture de la résidence permanente » à l'article 10, paragraphe 1. La question de l'applicabilité et de la portée du seuil dans le cas des établissements d'enseignement général non étatiques (article 10, paragraphe 2) devrait être clarifiée, et l'article 10, paragraphe 3, devrait expliciter la contribution de l'État au développement des programmes, de la littérature et de la formation.

d) Le projet de loi devrait contenir des règles sur la nomination et la sélection des membres du Conseil des minorités nationales. Il convient d'éviter que le Premier ministre ne dispose de pouvoirs importants dans ce domaine.

e) Le mandat du Conseil devrait être clarifié de manière à garantir la participation effective des minorités à la prise de décision, le cas échéant, par le biais de leur participation au Conseil.

⁶² Article 6 (1) de la Convention-cadre : « Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias. Selon le rapport explicatif, l'article 6 (1) « met l'accent sur l'esprit de tolérance et dialogue interculturel et souligne l'importance pour les parties de promouvoir le respect mutuel, la compréhension et la coopération entre tous ceux qui vivent sur leur territoire. Les domaines de l'éducation, de la culture et des médias sont spécifiquement mentionnés parce qu'ils sont considérés comme particulièrement pertinents pour la réalisation de ces objectifs ».

76. La Commission de Venise et la DGII restent à la disposition des autorités arméniennes pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.