



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 23 juin 2004

CDL-AD(2004)021  
Or. angl.

Avis n° 297 / 2004

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI  
CONCERNANT LE CONCEPT  
DE POLITIQUE ETHNIQUE NATIONALE**

**DE L'UKRAINE**

**adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 59<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 18-19 juin 2004)**

**sur la base des observations de**

**M. Pieter VAN DIJK (membre, Pays-Bas)  
M. Franz MATSCHER (membre, Autriche)**

### *1. Introduction*

*1. Dans une lettre datée du 26 avril 2004, le Gouvernement ukrainien a demandé au Conseil de l'Europe un avis d'expert sur le projet de loi concernant le « concept de politique ethnique nationale de l'Ukraine ». La Commission de Venise a accepté de fournir un avis sur ce projet de loi.*

*2. MM. Franz Matscher et Pieter Van Dijk ont été désignés comme membres rapporteurs.*

*3. Le présent avis, qui a été rédigé sur la base de leurs commentaires, a été adopté par la Commission lors de sa 59<sup>e</sup> session plénière (Venise, 18-19 juin 2004).*

### **2. Remarque préliminaire**

4. Les observations suivantes sont fondées sur la version anglaise non officielle fournie à la Commission de Venise. Il se peut que certaines ambiguïtés ou obscurités relevées aient leur origine dans la traduction.

### **3. Statut juridique de la loi**

5. Le projet de loi a un caractère tout-à-fait spécifique. Son statut juridique n'est pas précisé.

6. La loi comporte, selon son préambule, « des points de vue, des principes et des priorités d'aujourd'hui concernant l'activité des pouvoirs publics et des autorités locales dans le domaine des relations interethniques » afin de fixer « l'orientation stratégique nécessaire aux pouvoirs publics et aux autorités locales pour résoudre les problèmes de développement national et de réglementation des relations interethniques, de consolidation et de développement de la nation ukrainienne ( ... ) ». A ce titre, elle ressemble davantage à une loi constitutionnelle qu'à une loi ordinaire.

7. Par ailleurs, le préambule indique que, en plus de la Constitution et des normes du droit international universellement reconnues, le projet de loi est fondé sur un certain nombre de lois ukrainiennes, ce qui semble indiquer qu'il se situe, au mieux, au même niveau que ces lois.

8. Par conséquent, on ne sait pas très bien quelle est la place précise du projet de loi dans le système juridique de l'Ukraine, et notamment si (les autres) lois (telles que celles mentionnées dans le préambule) les décrets et les décisions administratives peuvent faire l'objet d'un examen pour vérifier leur conformité avec les principes et lignes directrices fixés par la présente loi. Cela est très important, puisque le projet de loi ne fixe que certains principes, buts et questions à réglementer et que sa mise en œuvre nécessite de nouvelles lois et de nouveaux règlements administratifs. Ce besoin de mise en œuvre supplémentaire est reconnu au chapitre 4, qui concerne le mécanisme de réalisation de la politique ethnique.

### **4. Terminologie**

9. Il est particulièrement difficile de saisir la signification et la portée du projet de loi car certains des termes employés ne sont pas clairs. En particulier, on ne sait pas bien quelle est la relation entre, d'une part, la « citoyenneté (« citizenship ») et, d'autre part, la « nationalité » (« nationality »).

10. Le préambule parle des «citoyens – représentants des nationalités différentes » (« citizens – representatives of different nationalities »), ce qui implique qu'un citoyen ukrainien n'a pas nécessairement la nationalité ukrainienne.

11. Au chapitre 2, qui concerne les principaux buts et domaines de la politique ethnique de l'Etat, l'introduction parle de « chances égales pour tous ses citoyens », alors que le premier des buts cités parle de « développement de la nation ukrainienne, de la conscience historique et de la dignité nationale des Ukrainiens, des caractéristiques ethniques, culturelles et linguistiques des représentants des différentes nationalités ». Ces phrases donnent également l'impression que le terme « nationalité » (« nationality ») ne se réfère pas à la citoyenneté mais plutôt à l'origine nationale, comme c'est le cas pour la notion de « minorité nationale » (« national minority »).

12. Il serait extrêmement souhaitable d'apporter des éclaircissements au projet de loi concernant cette question.

### **5. Restriction de la politique ethnique de l'Etat aux citoyens**

13. La question de la terminologie est importante parce qu'elle détermine la question de savoir si le projet de loi fixe une politique ethnique pour l'Ukraine qui ne concerne que les citoyens ukrainiens (et les personnes de nationalité ukrainienne résidant à l'étranger) ou également des personnes vivant sur le territoire ukrainien qui ne sont pas des citoyens ukrainiens mais des citoyens d'un autre Etat ou des apatrides.

14. Le texte du projet de loi semble indiquer que les rédacteurs ont choisi la première solution. Dans le préambule, il est fait référence à « l'égalité des relations et la coopération étroite des citoyens de toutes les nationalités en Ukraine » (« equality of relations and close cooperation of citizens of all nationalities in Ukraine »). Au chapitre 2, sous le titre concernant les principaux buts et objectifs de la politique ethnique de l'Etat, il est indiqué dans le paragraphe d'introduction que « la politique ethnique de l'Etat assure l'égalité des chances à tous ses citoyens... », et au chapitre 3 concernant les conditions de l'élaboration de la politique ethnique de l'Etat (« conditions for development of the state ethnic policy »), il y a une référence à la garantie par la Constitution des droits et libertés des citoyens. Par ailleurs, au même chapitre 2, les termes « garantir les droits de la nation ukrainienne et des représentants des différentes nationalités » (« guaranteeing the rights of the Ukrainian nation and representatives of different nationalities ») sont ambigus à cet égard.

15. La supposition selon laquelle les rédacteurs avaient l'intention de limiter la portée de la loi aux seuls « citoyens » est également confirmée dans le récent projet de loi sur les minorités nationales de l'Ukraine, dans lequel la « citoyenneté » (« citizenship ») constitue un élément de la définition de la « minorité nationale » (« national minority »).

16. En outre, on trouve une indication *a contrario* au chapitre 2, dans lequel il est indiqué en ce qui concerne les personnes qui ont été déportées d'Ukraine pour des raisons de nationalité, qu'elles se verront accorder des droits égaux avec les citoyens ukrainiens après le retour. Si tous les citoyens d'autres pays ou les apatrides qui résident en Ukraine avaient les mêmes droits que les citoyens ukrainiens, cette clause serait superflue.

17. En ce qui concerne l'exigence de citoyenneté, la Commission de Venise renvoie à son avis adopté récemment lors de sa 58<sup>e</sup> session plénière des 12 et 13 mars 2004, concernant deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine, dans lesquels il était

indiqué que, selon la Commission, « l'Ukraine devrait abandonner la référence à la citoyenneté dans la définition générale des minorités nationales dans les projets de loi en question et l'ajouter dans les dispositions particulières qui concernent les droits réservés spécifiquement aux citoyens, tels certains droits politiques ou l'accès à la fonction publique. » (voir CDL-AD(2004)013, avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en l'Ukraine, §§ 16-22).

18. De toute façon, dans ce contexte il est extrêmement important que le projet de loi précise clairement que les droits de l'homme généraux, distincts des droits politiques, sont garantis à toute personne relevant de la juridiction de l'Ukraine, indépendamment de sa citoyenneté. Au chapitre 1 du projet, qui concerne les principes de la politique ethnique de l'Etat, l'expression « égalité des droits et des libertés de l'homme et du citoyen » (« equality of human and citizen rights and freedoms ») n'est pas claire, puisque par définition seuls les citoyens bénéficient des droits liés à la citoyenneté. Et dans le même chapitre, l'interdiction de toute forme de restriction (c'est-à-dire de discrimination) concernant la jouissance des droits est limitée aux « droits du citoyen » (« citizen rights »).

19. D'autre part, dans le contexte de la distinction entre « citoyenneté » et « nationalité », il est frappant de voir que dans les dispositions mentionnées précédemment « l'origine nationale » n'est pas citée parmi les motifs d'interdiction d'un traitement différentiel.

## **6. Autonomie locale et régionale**

20. Les principes de l'autonomie locale et régionale et la représentation proportionnelle des minorités nationales ne sont pas mentionnés parmi les principes de la politique ethnique de l'Etat.

21. Au chapitre 2 du projet, concernant les principaux buts et domaines, il est fait référence à « l'intégration des efforts de tous les composants des organes du pouvoir de l'Etat et de la société civile, des personnalités politiques et publiques, des représentants des différentes nationalités afin de parvenir à un consensus interethnique », tandis qu'au chapitre 3, sur les conditions de l'élaboration de la politique ethnique, il est fait référence à « la participation active des représentants des différentes nationalités à la vie publique et politique du pays », mais ces références ne sont ni très claires ni très précises. Il en est de même pour la référence dans le même chapitre 3 aux « associations nationales et culturelles de citoyens » qui constituent un « instrument important d'expression autonome ». Par ailleurs, la référence dans le même chapitre aux « organes consultatifs qui pourraient être créés à côté des organes de l'exécutif » fait allusion à la participation des minorités nationales au gouvernement à titre consultatif.

22. Au chapitre 4 du projet de loi, qui concerne le mécanisme de mise en œuvre de la politique ethnique, il est fait référence à la commission d'Etat de l'Ukraine pour les nationalités et les migrations, mais aucune garantie n'est fournie quant à la représentation des différentes minorités nationales au sein de cette Commission.

23. La composition du Parlement ukrainien et d'autres organes élus, ainsi que la représentation proportionnelle des minorités nationales en leur sein, ne sont pas traitées dans le projet de loi, pas plus que la représentation des minorités nationales au sein des organes exécutifs et judiciaires.

## **7. Effet du projet de loi pour les Ukrainiens de l'étranger**

24. Dans son préambule, le projet de loi inclut parmi les sujets de la politique ethnique de l'Etat « les Ukrainiens qui vivent à l'étranger ». Cette notion est développée au chapitre 1, concernant les principes de la politique ethnique de l'Etat, qui comprend le principe visant à « protéger les droits et les intérêts des citoyens ukrainiens à l'étranger, soutenir les Ukrainiens vivant à l'étranger, afin de préserver et développer leur langue, leur culture et leurs traditions nationales d'origine, et de renforcer leurs liens avec leur mère patrie, conformément aux normes du droit international ». Et au chapitre 3, concernant les conditions de l'élaboration de la politique ethnique de l'Etat, il est fait mention du but suivant : « coopérer avec les Ukrainiens de l'étranger ... par le biais des organes de l'exécutif de l'Ukraine et des organisations publiques d'Ukrainiens existant dans le pays et à l'étranger » (« to provide cooperation with foreign Ukrainians legally (...) by executive bodies of Ukraine and public organizations of Ukrainians that have been created in the country and abroad »). Un objectif apparenté du projet de loi consiste à encourager et faciliter le retour des Ukrainiens qui ont été déportés. Cet objectif est mentionné dans les chapitres 2 et 3.

25. Ainsi, le projet de loi se propose d'avoir des effets à l'égard de personnes qui ne sont placées sous la juridiction ukrainienne que dans un sens très limité. Au chapitre 2 du projet, concernant les principaux buts et domaines, il est fait référence à « l'établissement de relations avec les pays ayant des minorités ethniques apparentées » et à « la conclusion d'accords internationaux et la création de commissions mixtes intergouvernementales concernant les droits des minorités nationales », mais ces références ont un caractère plutôt général.

26. A cet égard, la Commission de Venise se réfère au rapport qu'elle a adopté lors de sa 48<sup>e</sup> réunion plénière des 19 et 20 octobre 2001 sur « le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent » et aux diverses conditions citées dans ce rapport pour que cet effet externe soit conforme aux normes européennes et aux normes et principes du droit international.

## **8. Principes du droit communautaire**

27. Le dernier paragraphe du préambule fait référence à l'objectif de « répondre aux besoins ethniques en prenant en compte (...) les principes du droit communautaire en vue de l'adhésion de l'Ukraine à l'Europe ». Au chapitre 2, concernant les principaux buts et domaines de la politique ethnique, il est fait mention du « progrès vers l'intégration dans l'Union européenne », alors que le chapitre 4 sur le mécanisme de mise en œuvre de la politique ethnique indique que la réglementation par la loi des relations interethniques doit prendre en compte le droit communautaire.

28. Toutefois, rien n'indique dans les dispositions du projet de loi que le droit communautaire a vraiment été pris en compte dans la formulation du principe d'égalité, par exemple.

## **9. Observations en guise de conclusion**

29. Le projet de loi n'est pas suffisamment clair ni précis à de nombreux égards, notamment en ce qui concerne les points suivants :

- Son statut juridique et sa portée ne sont pas définis avec précision et les termes choisis ne sont pas clairs.

- Le projet de loi ne comprend que des principes, des buts et des questions à traiter. Il a besoin d'être complété par des textes réglementaires et administratifs. Il faut donc préciser s'il doit servir de référence pour le contrôle de ces textes.
- On ne sait pas très bien si le concept de la politique ethnique de l'Etat prévoit de ne défendre et ne protéger que les droits des *citoyens* ukrainiens. La Commission rappelle à cet égard qu'elle a recommandé précédemment à l'Ukraine d'éviter une telle restriction (voir le doc CDL-AD(2004)013, avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine, §§16 à 22).
- Il est important que la mise en œuvre des principes et des objectifs de la politique ethnique de l'Etat concernant les Ukrainiens vivant à l'étranger se fasse par le biais de la coopération internationale et d'accords multilatéraux ou bilatéraux conclus avec les Etats concernés. La référence aux « normes du droit international » à cet égard n'est pas suffisamment précise.
- Les principes de l'autonomie locale et régionale et de la représentation proportionnelle méritent d'être cités expressément parmi les principes de la politique ethnique.
- Le projet comporte de nombreuses répétitions et doublons, par exemple en ce qui concerne la protection égale des droits et des libertés de l'homme, la promotion et la protection de l'utilisation des différentes langues nationales, et la promotion du retour des Ukrainiens déportés, qui sont mentionnées à la fois dans les principes, dans les buts de la politique ethnique et dans les conditions de l'élaboration de cette politique. Du coup, il est difficile de déterminer le sens exact et la portée des dispositions concernées, et les relations entre celles-ci.