



Strasbourg, le 11 décembre 2017

CDL-AD(2017)030

Avis n°902 / 2017

Or. angl.

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

UKRAINE

AVIS

CONCERNANT
LES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR L'EDUCATION
DU 5 SEPTEMBRE 2017

PORTANT
SUR L'USAGE DE LA LANGUE D'ETAT
ET DES LANGUES MINORITAIRES ET AUTRES
DANS L'EDUCATION

Adopté par la Commission de Venise
à sa 113^{ème} session plénière
(Venise, 8-9 décembre 2017)

sur la base des observations de

M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)
M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)
M. Robert DUNBAR (expert, DG II,
Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
M. Rainer HOFMANN (expert, DG II,
Convention-cadre pour la protection des minorités nationales)

Sommaire

I. Introduction.....	3
II. Observations liminaires.....	3
A. Portée du présent avis.....	3
B. Contexte.....	5
1. Cadre constitutionnel et juridique de l'utilisation des langues dans l'enseignement ...	5
2. Pratique existante.....	7
3. Obligations internationales de l'Ukraine.....	7
III. Analyse.....	10
A. Le nouveau cadre mis en place par la loi sur l'éducation de 2017.....	10
B. Procédure d'adoption.....	12
C. Conformité avec les dispositions constitutionnelles et les normes internationales pertinentes.....	12
1. Imprécisions de l'article 7 de la loi sur l'éducation.....	12
2. Légitimité du but de protéger la langue d'état.....	15
3. L'article 7, moyen approprié pour atteindre le but légitime précité.....	17
4. Conformité au principe de non-discrimination.....	23
IV. Conclusion.....	25

I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 29 septembre 2017, le Ministre ukrainien des Affaires étrangères a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur l'article 7 de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017 (ci-après la loi sur l'éducation), qui régit l'utilisation de la langue officielle, des langues minoritaires et des autres langues dans l'enseignement (voir CDL-REF(2017)047). Dans sa résolution 2189(2017) du 12 octobre 2017 (*La nouvelle loi ukrainienne sur l'éducation : une entrave majeure à l'enseignement des langues maternelles des minorités nationales*), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a fait part de certaines préoccupations à propos de cette loi et demandé aux autorités ukrainiennes de mettre pleinement en œuvre les prochaines recommandations et conclusions de la Commission de Venise et de modifier la nouvelle loi sur l'éducation en conséquence.
2. La Commission de Venise a nommé M. Sergio Bartole, M. Michael Frenco et M. Jan Velaers rapporteurs aux fins du présent avis. M. Rainer Hofmann et M. Robert Dunbar, experts de la Direction générale de la démocratie (DGII) du Conseil de l'Europe, ont prêté leur concours à l'élaboration de cet avis.
3. Les 31 octobre et 1^{er} novembre 2017, une délégation de la Commission de Venise composée de M. Michael Frenco, M. Jan Velaers, M. Robert Dunbar et M. Rainer Hofmann, accompagnés de M. Thomas Markert, Directeur et Secrétaire de la Commission et de M^{me} Artemiza Chisca, Chef de la Division des Institutions démocratiques et des droits fondamentaux, se sont rendus à Kiev et ont eu des discussions avec des représentants des autorités ukrainiennes et des minorités nationales de l'Ukraine. La délégation de la Commission de Venise exprime sa reconnaissance aux autorités ukrainiennes et aux autres parties prenantes qu'elle a rencontrées pour leur excellente coopération au cours de la visite.
4. Le présent avis a été établi sur la base des observations présentées par les rapporteurs et les experts et de la traduction anglaise de la loi sur l'éducation qui a été communiquée par les autorités ukrainiennes. Il se pourrait qu'il contienne certaines inexactitudes dues à des erreurs de traduction.
5. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017).

II. Observations liminaires

A. Portée du présent avis

6. La Commission de Venise a eu l'occasion, en 2011, d'examiner des dispositions concernant la protection des langues en Ukraine, lorsque les autorités ukrainiennes lui avaient demandé d'examiner deux projets de loi traitant de la question des langues. Les conclusions et les recommandations de l'analyse réalisée en 2011 demeurent entièrement valables dans le cadre du présent avis.
7. La Commission avait souligné en 2011 que « *l'utilisation et la protection des langues a été et demeure une question complexe et très sensible en Ukraine, une question qui a été portée à de nombreuses reprises au rang des problématiques de fond dans différentes campagnes électorales et qui continue de faire l'objet de débats – et parfois de susciter des tensions – au sein de la société ukrainienne* », et que « *l'équilibre entre la protection des langues régionales et / ou minoritaires et celle de l'ukrainien en tant que langue officielle, étant*

*donné notamment la situation spécifique du russe, reste un défi de taille pour les autorités de l'Ukraine ».*¹

8. Dans son avis adopté en mars 2011, la Commission examinait un projet de loi qui, du fait de la protection spécifique qu'il accordait à la langue russe, avait donné lieu à un âpre débat en Ukraine. Tout en reconnaissant que la mise en place d'un cadre législatif moderne et actualisé sur la question des langues était un but légitime, l'avis soulignait, à la lumière de la Constitution ukrainienne et du contexte historique, linguistique et politique du pays, qu'il était nécessaire de trouver un juste équilibre entre la promotion et le développement de l'ukrainien en tant que langue officielle et la protection des diverses langues régionales et/ou minoritaires utilisées dans le pays. La Commission avait néanmoins estimé que le projet de loi n'était pas équilibré dans la mesure où ses dispositions renforçaient de manière disproportionnée la position de la langue russe, sans prendre les mesures appropriées pour confirmer la place de l'ukrainien en tant que langue officielle, et sans garantir comme il se doit la protection des autres langues régionales ou minoritaires. Elle disait craindre que le projet de loi fondé sur cette approche ne vienne accroître les divisions linguistiques existant dans le pays au lieu de les réduire. Pour la Commission, la question de la protection de la langue russe, compte tenu de son caractère très sensible, devait être examinée attentivement et abordée avec une grande prudence.

9. L'avis adopté en décembre 2011² portait sur un projet de loi révisé soumis par les autorités ukrainiennes, le « projet de loi sur les principes de la politique de l'Ukraine relative à la langue officielle ». La Commission saluait un texte plus équilibré et une approche susceptible, dans certains domaines de la vie publique, d'avoir aussi des effets bénéfiques sur la protection d'autres langues régionales ou minoritaires. Elle concluait cependant à la nécessité de mettre en place des garanties supplémentaires pour obtenir un juste équilibre entre la protection des droits des minorités et de leurs langues, dont le russe, et la protection de la langue ukrainienne en tant que seule langue officielle, garantie par la Constitution. Le texte définitif du projet de loi, adopté par la suite par le parlement ukrainien,³ n'a pas été transmis pour évaluation à la Commission de Venise.

10. Dans le cadre du présent avis, la Commission de Venise n'a pas examiné la totalité du texte de la loi sur l'éducation, ni l'ensemble du cadre législatif ukrainien dans le domaine de la protection linguistique, ni la situation concrète des minorités nationales et de leurs langues dans le pays. Le présent avis se limite à l'évaluation des dispositions de la nouvelle loi sur l'éducation qui concernent l'utilisation des langues dans l'enseignement, à savoir **l'article 7, « Langue de scolarisation », et l'article 3, paragraphe 18 des dispositions finales et transitoires.**

11. Selon les informations communiquées lors de la visite effectuée à Kiev, la loi sur l'éducation doit être considérée comme une loi-cadre. Les modalités d'application devront par conséquent être précisées dans une loi ultérieure, en particulier la future loi sur l'enseignement secondaire. La présente analyse et les recommandations qui en découlent ont donc été établies uniquement à partir des dispositions en vigueur à la date de son adoption. Pour une meilleure compréhension, toutefois, la position du ministère de l'Éducation et de la Science, exprimée lors des échanges de vues tenus à Kiev et dans un document écrit, a également été

¹ Voir Avis sur le projet de loi sur les langues en Ukraine adopté par la Commission de Venise lors de sa 86^{ème} session plénière (Venise, 25-26 mars 2017), CDL-AD(2011)008), paragraphes 27 et 28.

² Voir *Opinion on the draft law on principles of the state language policy of Ukraine*, adoptée par la Commission de Venise à sa 89^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2011), (CDL-AD(2011)047).

³ On notera en particulier que le texte adopté, qui a soulevé de vives critiques et donné lieu à une protestation de grande ampleur dans le pays, accordait au russe, et à toute autre langue minoritaire, le statut de « langue régionale » et autorisait son utilisation dans les tribunaux, les écoles et les autres institutions gouvernementales dans les territoires de l'Ukraine où plus de 10 % de la population locale totale appartient à une minorité nationale. Plusieurs villes et régions de l'Ukraine ont depuis lors déclaré le russe langue régionale sur le territoire relevant de leur compétence. Le hongrois, le moldave et le roumain sont également devenus langue régionale dans les zones concernées.

prise en compte (voir le « Document de synthèse sur l'article 7 de la loi de l'Ukraine sur l'éducation »,⁴ datée du 27 octobre 2017, ci-après le « document de synthèse du ministère de l'Éducation »).

12. La Commission de Venise a examiné les dispositions susmentionnées à la lumière des normes européennes et internationales applicables à la protection des minorités nationales et de leurs langues, telles qu'elles figurent en particulier dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après la Convention-cadre)⁵ et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après la Charte des langues).⁶ La Commission a aussi pris en compte pour son examen les obligations souscrites par l'Ukraine au titre de ces instruments ainsi que celles découlant des dispositions relatives à la non-discrimination inscrites dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et son Protocole n° 12, et dans les autres textes internationaux.

13. Toute l'attention nécessaire a été accordée dans le cadre de la présente analyse au cadre juridique et constitutionnel pour la protection des langues et des minorités qui est en vigueur en Ukraine, ainsi qu'à la cohérence des dispositions dans ce domaine. Les informations quelque peu confuses et contradictoires reçues à propos de l'applicabilité de la loi de 2012 sur les principes de la politique linguistique de l'État en Ukraine ont rendu plus délicate encore la présente analyse (voir aux paragraphes 22 à 24 les observations à ce sujet).

14. Conformément à la demande présentée à la Commission de Venise,⁷ un certain nombre d'observations formulées dans le présent avis font référence à la Constitution de l'Ukraine. La Commission de Venise souhaite toutefois préciser clairement qu'elle n'entend pas formuler une position définitive sur la constitutionnalité des dispositions soumises à son attention, car ceci n'entre pas dans le cadre de son mandat. Il appartient à la Cour constitutionnelle d'apprécier si les lois ukrainiennes sont conformes à la Constitution. Selon les informations dont dispose la Commission, la Cour constitutionnelle a d'ores et déjà été saisie eu égard à la constitutionnalité de l'article 7 de la nouvelle loi sur l'éducation.

B. Contexte

1. Cadre constitutionnel et juridique de l'utilisation des langues dans l'enseignement

15. Plusieurs articles de la Constitution ukrainienne contiennent des garanties liées à la protection des langues et des droits et libertés linguistiques en Ukraine.

16. L'article 10, qui établit les principes fondamentaux et constitutionnels du fonctionnement des langues en Ukraine, est la disposition essentielle à cet égard :

« La langue officielle de l'Ukraine est l'ukrainien.

L'État assure le développement complet et le fonctionnement de la langue ukrainienne dans tous les domaines de la vie sociale sur l'ensemble du territoire ukrainien.

⁴ CDL-REF(2017)051, Ministère de l'Éducation et de la Science de l'Ukraine, « Position on the Article 7 of the Law of Ukraine "On Education" », 27 octobre 2017.

⁵ L'Ukraine a ratifié la Convention-cadre le 26 janvier 1998. Le texte est entré en vigueur à l'égard de l'Ukraine le 1^{er} mai 1998.

⁶ L'Ukraine a ratifié la Charte le 19 septembre 2005. Le texte est entré en vigueur à l'égard de l'Ukraine le 1^{er} janvier 2006.

⁷ La lettre sollicitant un avis demande à la Commission de Venise d'examiner l'article 7 à la lumière des instruments internationaux pertinents et des obligations inscrites dans l'article 10 de la Constitution ukrainienne, selon lequel « [l']État assure le développement et le fonctionnement de la langue ukrainienne dans tous les domaines de la vie sociale partout sur le territoire de l'Ukraine ».

Le libre développement, l'usage et la protection du russe et des autres langues des minorités nationales de l'Ukraine sont garantis en Ukraine.

L'État favorise l'apprentissage des langues de communication internationale.

L'utilisation des langues en Ukraine est garantie par la Constitution et est régie par la loi. »

17. L'article 11 garantit la protection des langues en tant qu'identité des peuples, dans le cadre de l'obligation incombant à l'État de favoriser « *la consolidation et le développement de la nation ukrainienne, sa conscience historique, ses traditions et sa culture, ainsi que le développement de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de tous les peuples autochtones et des minorités nationales d'Ukraine* ».

18. L'article 24.2 énonce la clause de non-discrimination et prévoit qu'il ne saurait exister « *aucun privilège ni aucune restriction fondés sur la race, la couleur de la peau, les convictions politiques, religieuses ou autres, le sexe, l'origine ethnique ou sociale, le statut de propriété, le lieu de résidence, la langue ou un autre élément* ».

19. L'article 22.3 établit que « *le contenu et la portée des droits et des libertés existants ne peuvent être restreints par l'adoption de nouvelles lois ou la modification des lois en vigueur* ».

20. Enfin, l'article 53.5 prévoit que « *les citoyens appartenant aux minorités nationales ont le droit, garanti par la loi, de recevoir l'enseignement dans leur langue maternelle ou d'étudier leur langue maternelle dans les établissements d'enseignement de l'État et des communes ou par le biais d'associations culturelles nationales* ».

21. La Cour constitutionnelle ukrainienne a donné dans son arrêt n° 10-rp/99 du 14 décembre 1999⁸ son interprétation de l'article 10 de la Constitution. Elle a jugé que, conformément aux dispositions énoncées à l'article 10 de la Constitution et aux lois de l'Ukraine garantissant l'utilisation des langues en Ukraine, y compris dans l'enseignement, la langue d'instruction dans les établissements ukrainiens préscolaires, d'enseignement secondaire général, d'enseignement professionnel et d'enseignement supérieur de l'État ou des communes est l'ukrainien. Dans ces établissements, conformément aux dispositions de la Constitution, en particulier le cinquième paragraphe de l'article 53, et des lois de l'Ukraine, les langues des minorités nationales peuvent être utilisées et étudiées, en plus de la langue officielle.

22. Au niveau législatif, la protection des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales est principalement garantie par : la loi de 1992 sur les minorités nationales (voir articles 6 et 8)⁹; la loi n° 802-IV du 15 mai 2003 sur la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ; et la loi n° 5029-VI du 3 juillet 2012 sur les principes de la politique linguistique de l'État (ci-après la « loi sur les langues de 2012 »). La législation sectorielle contient certaines dispositions plus spécifiques.

⁸ <http://www.ccu.gov.ua/docs/406>.

⁹ Loi sur les minorités nationales, loi n° 2494-12 du 25 juin 1992 (Conseil exécutif suprême, n° 36, art. 529) : Article 6 : « *L'État garantit à toutes les minorités nationales les droits à l'autonomie nationale et culturelle : l'utilisation et l'apprentissage de leur langue maternelle ainsi que son utilisation et son apprentissage dans les établissements d'enseignement de l'État ou dans des associations culturelles nationales ; le développement des traditions nationales culturelles, l'utilisation de symboles nationaux, la célébration de leurs fêtes nationales, l'exercice de leurs religions, la satisfaction de leurs besoins en matière de littérature, d'art et de médias, la création de leurs institutions nationales culturelles et de leurs établissements d'enseignement et toute activité qui n'est pas contraire à la loi. Le patrimoine historique et culturel des nationalités sur le territoire de l'Ukraine est protégé par la loi. »*

Article 8 : « *Dans les administrations et les structures publiques, ainsi que dans les entreprises, les établissements et les organisations situées dans des lieux où une majorité de la population appartient à une minorité nationale, la langue maternelle de cette minorité peut être utilisée dans le cadre du travail au même titre que la langue officielle ukrainienne. »*

23. Aux termes de l'article 4.1 de la loi sur les langues de 2012, « *[l]es fondements de la politique linguistique sont inscrits dans la Constitution ukrainienne, tandis que l'utilisation des langues en Ukraine est régie uniquement par la présente loi-cadre. Celle-ci sert de base à d'autres textes législatifs encadrant l'utilisation des langues dans les diverses sphères de la vie publique.* » Cependant, lors des échanges tenus à Kiev avec la délégation de la Commission de Venise, certains représentants des autorités ukrainiennes ont soutenu que dans le contexte spécifique qui prévaut actuellement dans le pays, cette loi en particulier, qui a fait l'objet d'un recours en inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle, n'avait plus de valeur juridique.

24. Il convient de rappeler que le parlement ukrainien s'est prononcé en faveur de l'abrogation de cette loi le 23 février 2014. Le Président ukrainien par intérim a toutefois déclaré qu'il ne promulguerait pas la loi d'abrogation tant qu'une nouvelle loi sur les langues ne serait pas adoptée. Rien de tel n'est intervenu à ce jour, bien que plusieurs projets étaient semble-t-il en préparation à la date du présent avis. Il est important de noter à cet égard que la Cour constitutionnelle, qui a été saisie en juillet 2014 à propos de la constitutionnalité de la loi de 2012, n'a pas encore rendu de décision dans cette affaire. Il semblerait donc que la loi sur les langues de 2012 est restée – et, sur le plan juridique, est actuellement – en vigueur (voir également la note de bas de page 3 ci-dessus).

2. Pratique existante

25. Il existe en Ukraine une longue tradition d'enseignement des langues minoritaires et dans les langues minoritaires.

26. Le document de synthèse du ministère de l'Éducation¹⁰ indique qu'il y a actuellement, selon les statistiques officielles, environ 400 000 enfants appartenant à des minorités nationales dans 735 établissements d'enseignement en Ukraine où les cours sont exclusivement dispensés dans la langue de la minorité nationale, l'ukrainien étant enseigné comme une simple matière du programme. Les rapports de suivi du Comité d'experts de la Charte des langues indiquent que l'enseignement dans les langues minoritaires au niveau des écoles primaires et secondaires est particulièrement développé en Ukraine, principalement en russe, mais aussi dans d'autres langues et notamment en hongrois, en roumain et en moldave.

27. Un certain nombre d'établissements d'enseignement primaire et secondaire proposent également un enseignement bilingue associant l'ukrainien à une diversité de langues minoritaires ; de nombreuses langues minoritaires sont par ailleurs enseignées dans le programme dispensé à l'école primaire et à l'école secondaire.

3. Obligations internationales de l'Ukraine

28. L'Ukraine a ratifié les traités internationaux sur la protection des droits de l'homme¹¹, qui interdisent la discrimination fondée sur la langue et contiennent des garanties générales pour la protection des droits des minorités : l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH), en liaison avec l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention ; l'article 1 du Protocole n° 12 à la CEDH ; l'article E de la Charte sociale européenne ; l'article 26 (clause de non-discrimination) et l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;¹² l'article 2 (2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

¹⁰ Voir CDL-REF (2017)051.

¹¹ Selon l'article 9 de la Constitution, « *[l]es traités internationaux en vigueur s'étant vu reconnaître une valeur contraignante par la Verkhovna Rada font partie intégrante du droit interne ukrainien* ».

¹² « *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.* »

29. L'Ukraine est également partie aux instruments du Conseil de l'Europe concernant spécifiquement la protection des minorités nationales et de leurs langues – la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte des langues régionales ou minoritaires. Le respect par l'Ukraine de ses obligations internationales au regard de la protection des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales fait l'objet d'un suivi de la part des organes spécifiques de surveillance du Conseil de l'Europe – le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires,¹³ et a donné lieu à l'adoption de recommandations spécifiques par ces instances et par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

i. Obligations au titre de la Charte des langues

30. Selon la déclaration effectuée par l'Ukraine au moment de la ratification, « *les dispositions de la Charte s'appliquent aux langues des minorités ethniques d'Ukraine suivantes : bélarussienne, bulgare, gagaouze, grecque, juive, tatare de Crimée, moldave, allemande, polonaise, russe, roumaine, slovaque et hongroise* ». L'Ukraine a en outre indiqué dans la Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 19 septembre 2005 que, « *en application des dispositions de la Charte, les mesures visant à l'établissement de la langue ukrainienne comme langue officielle, à son développement et à son fonctionnement dans toutes les sphères de la vie sociale sur l'ensemble du territoire de l'Ukraine ne doivent pas être interprétées comme empêchant ou menaçant la préservation ou le développement des langues auxquelles les dispositions de la Charte s'appliquent [...]* ».

31. L'Ukraine a choisi d'appliquer exactement les mêmes dispositions de la partie III à toutes les langues régionales ou minoritaires mentionnées dans son instrument de ratification. Au titre de l'article 8, paragraphe 1 a, qui concerne l'éducation préscolaire, l'Ukraine a souscrit aux obligations du sous-paragraphe a iii, qui la contraint soit 1) à prévoir un enseignement assuré dans la langue régionale ou minoritaire concernée – c'est l'enseignement dans la langue minoritaire –, soit 2) à prévoir qu'« une partie substantielle » de cet enseignement soit assurée dans la langue – une forme d'enseignement bilingue, donc. En ce qui concerne l'enseignement primaire et secondaire, l'Ukraine a souscrit aux sous-paragraphe b iv et c iv, qui lui imposent soit 1) de prévoir un enseignement assuré dans la langue régionale ou minoritaire concernée – comme pour l'éducation préscolaire, il s'agit en résumé de l'enseignement dans les langues minoritaires –, soit 2) de prévoir qu'une « partie substantielle » de l'enseignement soit assurée dans la langue concernée – là encore il s'agit d'une forme d'enseignement bilingue –, soit 3) de prévoir que l'enseignement de la langue régionale ou minoritaire concernée fasse partie intégrante du curriculum – enseignement de langue comme discipline. Dans tous les cas, les obligations s'appliquent au « territoire sur lequel ces langues sont pratiquées, selon la situation de chacune de ces langues ».

ii. Obligations au titre de la Convention-cadre

32. En ratifiant la Convention-cadre, l'Ukraine s'est engagée, pour ce qui est de la protection linguistique dans l'éducation, à reconnaître que toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit d'apprendre sa langue minoritaire (article 14.1) et, dans les zones d'implantation substantielle ou traditionnelle des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, à s'efforcer « *d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité*

¹³ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Avis sur l'Ukraine, 1^{er} mars 2002, ACFC/INF/OP/I(2002)010 ; Deuxième avis sur l'Ukraine, 30 mai 2008, ACFC/INF/OP/II(2008)04 ; Troisième avis sur l'Ukraine, 22 mars 2012, ACFC/INF/OP/III(2012)02 ; Application de la Charte en Ukraine. 1^{er} cycle de suivi, ECRML (2010) 6, 7 juillet 2010 ; Application de la Charte en Ukraine. 2^e cycle de suivi, ECRML (2014) 3, 15 janvier 2014.

d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue » (article 14.2). L'article 14.3 prévoit enfin que ces mesures de soutien seront mises en œuvre *« sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue »*.

33. En vertu de l'article 12, des mesures appropriées doivent être prises pour promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux et pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire et de la religion des minorités comme de la majorité, notamment en dispensant une formation appropriée aux enseignants, en garantissant l'accès au matériel pédagogique et en encourageant l'interaction culturelle. L'Ukraine s'est en outre engagée à reconnaître le droit des minorités de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation (article 13 de la Convention-cadre).

34. D'autres obligations importantes incombent à l'Ukraine au regard de la Convention-cadre, dont celle de promouvoir la culture, la langue et les traditions des minorités, et de s'abstenir de toute politique tendant à l'assimilation (article 5), ainsi que celle de promouvoir l'égalité et la protection contre la discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale (article 4). La promotion de la tolérance, du dialogue et du respect mutuel entre toutes les personnes vivant sur son territoire (article 6) en est une autre. Enfin, en tant que partie à la Convention-cadre, l'Ukraine doit faire en sorte que les minorités nationales puissent participer effectivement aux affaires publiques, en particulier celles les concernant (article 15).

35. L'Ukraine a également pris l'engagement de protéger les minorités nationales et leur culture, leur identité linguistique et leur diversité, ainsi que le dialogue interculturel, dans le cadre de l'Accord d'association conclu en 2014 avec l'Union européenne et ses États membres.¹⁴

36. Autre point important, l'Ukraine a souscrit des obligations spécifiques au regard de la protection des minorités nationales et de leurs langues, notamment dans l'enseignement, dans le cadre des accords bilatéraux conclus avec les pays voisins et les États-parents de ses minorités (Bulgarie, Bélarus, Croatie, République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie, République de Moldova, Fédération de Russie, République slovaque). Des négociations sont en cours avec certains de ces pays à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'éducation et des modifications importantes qu'elle introduit dans le système d'enseignement des ou dans les langues minoritaires.

37. Les autorités ukrainiennes ont souligné que ces négociations revêtent une importance particulière pour les prochaines étapes de la mise en place du nouveau régime découlant de l'article 7 de la loi sur l'éducation, en particulier dans le contexte de l'élaboration et de l'adoption de la future loi sur l'enseignement secondaire. Elles ont par ailleurs assuré aux rapporteurs de la Commission de Venise que cette dernière et ses textes d'application reflèteraient dûment les résultats des négociations et permettraient d'ajuster les modalités de mise en œuvre à la situation particulière et aux besoins spécifiques des minorités respectives.¹⁵

¹⁴ *Accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part* : http://publications.europa.eu/resource/cellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0009.03/DOC_1 (articles 4, 430).

¹⁵ Selon les informations communiquées par les autorités ukrainiennes, à la date de la visite de la délégation de la Commission de Venise en Ukraine, des accords avaient d'ores et déjà été obtenus avec la Bulgarie et la Pologne, et les négociations avec la Roumanie étaient bien avancées.

III. Analyse

A. Le nouveau cadre mis en place par la loi sur l'éducation de 2017

Le principe de la langue officielle en tant que langue d'instruction

38. L'article 7, paragraphe 1 de la nouvelle loi établit comme principe général que « *la langue d'instruction dans les établissements d'enseignement est la langue officielle* », à savoir l'ukrainien, la (seule) langue officielle de l'État. Il ajoute que l'État garantit à chaque citoyen le droit à une éducation formelle, à tous les niveaux, en ukrainien.

39. En ce qui concerne les minorités, l'article 7 crée des régimes différents pour les différentes catégories de minorités.

Les langues des « peuples autochtones de l'Ukraine »

40. La loi établit tout d'abord une distinction entre les « minorités nationales » et les « peuples autochtones » de l'Ukraine. Ces termes ne sont pas définis dans la loi sur l'éducation elle-même, et n'apparaissent pas en tant que tels dans la loi de 1992 sur les minorités nationales ou dans la loi sur les langues de 2012.¹⁶ Il a été expliqué à la délégation de la Commission de Venise lors de sa visite à Kiev que les « peuples autochtones de l'Ukraine » étaient les minorités qui n'avaient pas d'État-parent. Les Tatars de Crimée, les minorités karaïm et krymchak ont été mentionnées spécifiquement, mais l'on suppose que cette catégorie pourrait comprendre également les minorités gagaouze et rom.

41. Les « peuples autochtones de l'Ukraine » bénéficieront du régime le plus favorable (décrit à l'article 7, paragraphe 1.4). Ils ont le droit d'étudier dans leur langue conjointement à l'ukrainien dans les établissements de niveau préscolaire, primaire et secondaire de premier et de deuxième degré (ces trois derniers niveaux étant décrits comme l'« enseignement secondaire général »). La loi ne précise pas quelle proportion de l'enseignement est dispensée dans la langue autochtone par rapport aux cours donnés en ukrainien, mais prévoit de fait une forme d'instruction bilingue. Toutefois, la loi prévoit semble-t-il que ce droit est concrétisé – « dans le respect de la législation » – par la création de classes distinctes au sein des établissements de langue ukrainienne et non dans des écoles distinctes où l'enseignement est dispensé dans la langue de la minorité. L'article 7, paragraphe 1.6 prévoit en outre que les personnes appartenant aux « peuples autochtones de l'Ukraine » ont le droit d'étudier leur langue comme discipline dans le cadre du cursus depuis l'école primaire jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire général.

Les langues des « minorités nationales de l'Ukraine »

42. En ce qui concerne les personnes appartenant aux « minorités nationales de l'Ukraine », il existe deux régimes distincts.

43. Premièrement ces personnes ont le droit à l'instruction « dans la langue de leur minorité nationale et dans la langue officielle de l'État » dans les établissements d'enseignement de niveau préscolaire et primaire ; comme pour les peuples autochtones, la proportion respective de l'enseignement dans l'une et l'autre langue n'est pas précisée, mais une forme

¹⁶ L'article 7, par. 2, de la loi sur les langues de 2012 prévoit que les « langues régionales » de l'Ukraine, aux fins de la loi (liée à la Charte sur les langues) sont les suivantes : russe, biélorusse, bulgare, arménien, gagaouze, yiddish, tatar de Crimée, moldave, allemand, grec moderne, polonais, romani, roumain, slovaque, hongrois, ruthénien, karaïte (mentionné dans certains instruments sous le nom de karaïm) et krymchatska (mentionné dans certains autres instruments sous le nom de krymchak).

d'enseignement bilingue est à tout le moins prévue (article 7, paragraphe 1.3). Ici encore la loi prévoit semble-t-il que ce droit est concrétisé – toujours « dans le respect de la législation » – par la création de classes distinctes au sein d'établissements de langue ukrainienne et non dans des établissements de langue minoritaire à part entière.

44. Deuxièmement les personnes appartenant à toutes les « minorités nationales d'Ukraine » ont le droit d'étudier leur langue comme discipline dans le cadre du cursus depuis l'école primaire jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire (article 7, paragraphe 1.6).

45. Il y a toutefois deux approches différentes concernant l'enseignement dans la langue de la minorité nationale dans l'enseignement secondaire de premier et deuxième degré.

46. L'article 7, paragraphe 4 prévoit que « une ou plusieurs disciplines » *peuvent* être enseignées en anglais et dans d'autres langues officielles de l'Union européenne. Les locuteurs de langues officielles de l'UE – le bulgare, le grec, l'allemand, le polonais, le roumain, le slovaque et le hongrois – pourront ainsi suivre au moins une partie des cours dispensés dans l'enseignement secondaire de premier et de deuxième degré dans leur langue, conjointement avec des cours dispensés dans la langue officielle.

47. Il convient toutefois de noter que la loi ne garantit pas à ces locuteurs le *droit* d'étudier dans leur langue, l'article 7, paragraphe 4 indiquant seulement qu'un tel enseignement est possible ; il semblerait donc que la mise en place de cours dans les langues minoritaires dépende du bon vouloir des autorités chargées de l'éducation.

48. En vertu du même article 7, paragraphe 4, il ne sera plus possible pour les locuteurs de langues d'autres minorités - biélorusse, juive et, notamment, russe – de suivre des cours dans leur langue après l'école primaire (premier ou deuxième degré du niveau secondaire). Ils pourront cependant, comme nous l'avons déjà relevé, étudier leur langue en tant que discipline dans le cadre de leur cursus. Les personnes appartenant aux minorités concernées sont par conséquent désavantagées, à la fois par rapport à celles appartenant aux peuples autochtones et par rapport à celles appartenant aux autres minorités nationales (dont la langue est langue officielle de l'UE). On peut mentionner la situation particulière de la minorité moldave dont la langue et la même¹⁷ que celle parlée par la minorité roumaine, et par conséquent une langue officielle de l'UE.

49. En ce qui concerne l'enseignement professionnel et l'enseignement supérieur, enfin, la règle générale est que les cours sont dispensés en ukrainien « à un niveau permettant d'exercer une activité professionnelle de son choix en employant la langue officielle » (article 7, paragraphe 2). Les établissements d'enseignement concernés peuvent toutefois, sur demande, prendre les dispositions nécessaires pour permettre l'enseignement d'une langue des peuples autochtones ou d'une minorité nationale (article 7, paragraphe 5).

50. Les dispositions finales et transitoires de la loi prévoient une période transitoire de trois ans, ce qui permet aux personnes intégrant le système d'éducation secondaire avant le 1^{er} septembre 2018 de continuer à bénéficier d'un enseignement dispensé selon les règles appliquées avant l'entrée en vigueur de la loi, « avec une augmentation progressive du nombre de matières enseignées en langue ukrainienne ».

¹⁷Voir jurisprudence récente de la Cour Constitutionnelle de la République de Moldova reconnaissant l'identité linguistique entre la langue d'état de la république de Moldova (qui dans la pratique est traitée en tant que Roumain) et la langue roumaine. Voir <http://www.constcourt.md/libview.php?l=en&id=7&id=1091&t=/Media/News/The-Court-Delivered-a-Positive-Opinion-on-the-Amendment-of-Article-13-of-the-Constitution> (le 31 Octobre 2017 la Cour Constitutionnelle de la République de Moldova a rendu un avis positif concernant l'initiative visant à amender l'article 13 de la Constitution en remplaçant la phrase la langue Moldave basée sur l'alphabet latin par la phrase "la langue roumaine.") Voir aussi: <http://www.constcourt.md/libview.php?l=en&id=512&id=7&t=/Media/News/The-text-of-the-Declaration-of-Independence-prevails-over-the-text-of-the-Constitution/> (Décision no. 36 du 5 Décembre 2013).

B. Procédure d'adoption

51. Le paragraphe 4 de l'article 7 de la Charte des langues prévoit que, en définissant leur politique à l'égard des langues régionales ou minoritaires, les États doivent prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues.

52. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 20 de la loi sur les langues de 2012 font eux aussi référence spécifiquement aux besoins des citoyens en tant que facteur déterminant pour le choix de la langue d'enseignement. Plus généralement, l'article 15 Convention-cadre prévoit que les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques, en particulier celles les concernant. Comme indiqué dans le rapport explicatif de la Convention-cadre, cela signifie notamment que les États doivent consulter ces personnes lorsqu'ils envisagent des mesures, législatives ou autres, susceptibles de les toucher directement, et les associer à l'évaluation de l'incidence que les mesures prévues pourraient avoir sur elles.

53. Selon des informations communiquées à la Commission de Venise, des représentants de quelques minorités au moins ont été amplement consultés sur une version antérieure de l'article 7 de la loi sur l'éducation, qui n'a pas rassemblé la majorité requise au parlement. Il apparaît également que la nouvelle mouture de l'article 7 – très différente de la précédente –, qui est celle adoptée en dernier ressort, a été élaborée très rapidement lors d'une pause dans les débats au parlement, et qu'elle n'a donné lieu à aucune consultation.

54. Il est évidemment dans les prérogatives du législateur d'introduire des amendements dans un texte jusqu'au tout dernier moment avant son adoption définitive. Cependant, compte tenu de l'importance des modifications introduites dans le dispositif d'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues, et de leurs incidences potentielles pour l'identité linguistique des minorités, une consultation en bonne et due forme des minorités nationales et l'inclusion de celles-ci dans les discussions sur les derniers amendements auraient eu des effets bénéfiques sur le processus législatif, aussi bien pour ce qui est de l'acceptabilité que de la mise en œuvre ultérieure. Afin de répondre correctement à l'impératif d'adaptation aux besoins existants, il sera essentiel à cet égard de veiller, au moment d'adopter de nouvelles dispositions législatives et lors de leur application, à ce que tous les besoins et préoccupations des minorités nationales soient pris en compte, conformément aux obligations internationales incombant à l'Ukraine dans ce domaine.

C. Conformité avec les dispositions constitutionnelles et les normes internationales pertinentes

1. Imprécisions de l'article 7 de la loi sur l'éducation

a. Clarté et précision de la norme

55. Évaluer dans quelle mesure l'article 7 est conforme aux instruments internationaux qui lient l'Ukraine et aux garanties inscrites dans la Constitution n'est pas tâche aisée, dans la mesure où le niveau de protection des droits linguistiques accordée par cette disposition aux minorités nationales et aux peuples autochtones de l'Ukraine demeure imprécis.

56. Selon l'article 7.1.3, dans les établissements d'enseignement municipaux de niveau préscolaire et primaire, le droit à l'instruction dans la langue de la minorité nationale sera garanti dans des « classes distinctes », « conjointement à la langue officielle ». Les implications précises de cette disposition demeurent incertaines car la notion de « conjointement à la langue officielle » peut être mise en œuvre de bien des manières. L'enseignement préscolaire et primaire se fera-t-il principalement dans la langue de la minorité ? Dans quelle mesure sera-

t-il bilingue ? Quelle sera la part de cours dispensés dans la langue officielle et celle de cours dispensés dans la langue minoritaire ? Plusieurs interlocuteurs de la Commission de Venise ont indiqué que l'enseignement primaire devrait en règle générale avoir lieu dans la langue de la minorité, parallèlement à l'étude de l'ukrainien. S'il s'agit de cela, les choses auraient dû être énoncées plus clairement.

57. Les mêmes questions se posent concernant l'article 7.1.5, qui garantit aux peuples autochtones le droit d'étudier dans leur langue « dans des classes distinctes » au sein des établissements de niveau préscolaire et secondaire général, « conjointement à la langue officielle ».

58. En outre, aux termes de l'article 7.1.6, les peuples autochtones et les minorités nationales se voient garantir le droit d'étudier leur langue dans des établissements municipaux d'enseignement du secondaire général *ou* dans des associations culturelles nationales. La Commission de Venise ne perçoit pas clairement ce qu'implique précisément cette disposition. Ce droit sera-t-il garanti à tous les niveaux des établissements d'enseignement primaires et secondaires ? Combien d'heures d'enseignement hebdomadaires y aura-t-il ? Ce droit fait-il peser sur les établissements municipaux l'obligation de mettre en place l'enseignement de la langue de la minorité, ou bien cette tâche incombera-t-elle à des associations culturelles nationales ? Il est rappelé que, aux termes de l'article 14.1 de la Convention-cadre, l'Ukraine s'est engagée à « reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale *le droit d'apprendre sa langue minoritaire* ».

59. En outre, en vertu de l'article 7.4, une ou plusieurs disciplines *peuvent* être enseignées en deux ou plusieurs langues : dans la langue officielle, en anglais, dans d'autres langues officielles de l'UE. Là encore, les implications précises de la disposition n'apparaissent pas clairement : qui décidera de ces cours supplémentaires ? Les demandes des élèves ou étudiants seront-elles prises en compte ? Selon quelles modalités et dans quelles circonstances ces cours seront-ils dispensés ? Combien de cours pourront être donnés ? Dans combien de langues ?

60. Du point de vue de la Convention-cadre (voir l'article 14.2), le dispositif mis en place par la loi requiert un certain degré de spécification des aspects les plus importants liés à cette protection, notamment : les communautés, zones territoriales et établissements où l'enseignement dans les langues minoritaires et de ces langues devra être dispensé (ainsi que les critères et seuils applicables pour la détermination des zones concernées) ; les aspects procéduraux de la création et de la fermeture des écoles et classes concernées, et les règles encadrant les processus décisionnels (présentation de la demande et nombre de soutiens requis) ; les autorités de décision ; l'étape importante de la consultation préalable de la minorité.

61. De même, la Charte des langues prévoit que dans tous ces cas les obligations s'appliquent « selon la situation » de chacune des langues et « en ce qui concerne le territoire sur lequel ces langues sont pratiquées » (le territoire est défini à l'article 1 b comme étant l'aire géographique dans laquelle la langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption de la mesure). Par ailleurs, comme indiqué précédemment, la Charte exige des États parties, lorsqu'ils définissent leur politique à l'égard des langues, qu'ils prennent en considération « *les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues* » (article 7.4 de la Charte des langues).

62. L'article 7 ne dit rien sur ces points, qu'il s'agisse de la protection, des zones territoriales concernées ou des critères nécessaires, des procédures ou des parties prenantes à la décision.

63. Il semble évident que la mise en œuvre au niveau national des obligations de l'Ukraine concernant les langues minoritaires dans l'enseignement aura du mal à se faire en l'absence de dispositions appropriées dans la législation interne. Certes les traités internationaux ratifiés par le parlement ukrainien sont en vigueur dans le pays et font partie de la législation nationale. Toutefois, la Convention-cadre et la Charte européenne des langues se composent l'une et l'autre de dispositions programmatiques qui énoncent des principes, lesquels ne peuvent être appliqués et mis en œuvre que par l'intermédiaire de la législation nationale. Le contenu de l'article 7 étant lui-même de nature très programmatique, il est difficile d'apprécier si le principe faisant de la langue officielle la langue d'instruction (paragraphe 1) s'accompagne, comme l'exigent les normes internationales, des garanties appropriées en vue de la préservation et du développement de l'identité linguistique des minorités de l'Ukraine.

64. L'imprécision relevée apparaît également problématique à la lumière de l'article 92 de la Constitution ukrainienne, selon lequel les droits des peuples autochtones et des minorités nationales, ainsi que les modalités de l'utilisation des langues, doivent être déterminés exclusivement par la législation ukrainienne. Le nouveau cadre législatif impliquant une diminution des opportunités offertes pour l'enseignement dans les langues minoritaires, une autre question de constitutionnalité pourrait par ailleurs être soulevée à la lumière de l'article 22.3 de la Constitution (voir les observations figurant dans la partie C.3.i ci-dessous). Il appartient à la Cour constitutionnelle ukrainienne de se prononcer sur ces points.

65. Il est intéressant de noter que, dans le document de synthèse du ministère de l'Éducation, la tendance est de conférer une importance spécifique à une minorité au regard de la protection de sa langue uniquement lorsque les personnes qui en font partie « constituent la majorité de la population » (page 6, paragraphe 15.3, ces mots reprenant le texte de l'article 8 de la loi ukrainienne « sur les principes de la politique linguistique de l'État »), ou uniquement dans les lieux où « les peuples autochtones et les minorités nationales sont fortement représentés » (page 7, paragraphe 19.1, reprenant la formulation de l'article 2.1.3 de la loi ukrainienne sur l'administration publique locale). Dans la mesure où les textes internationaux prévoient que l'adoption de mesures de protection est subordonnée à la présence d'un nombre important, mais pas nécessairement prédominant, de personnes appartenant à une minorité, cette approche ne peut être soutenue.

66. Il ressort des observations ci-dessus que les lois spéciales qui seront élaborées à la suite de la loi-cadre sur l'éducation, en particulier la loi sur l'éducation secondaire, auront une importance cruciale pour la détermination des critères, des modalités et des procédures spécifiques en vue de la mise en œuvre du nouveau cadre pour l'enseignement des et dans les langues minoritaires.

b. La position de l'article 7 dans la hiérarchie des normes

67. Un autre point préoccupant tient au flou concernant la position dans la hiérarchie interne des normes juridiques de l'article 7, inscrit dans une loi-cadre régissant la politique de l'État en matière d'éducation, et à la façon dont il s'articule avec les dispositions d'autres lois ukrainiennes qui sont plus généreuses en matière d'enseignement des ou dans les langues minoritaires, en particulier la loi sur les langues de 2012. Comme précisé plus haut, cette dernière « sert de base à d'autres textes législatifs encadrant l'utilisation des langues dans les diverses sphères de la vie publique » (article 4.1). Le manque de cohérence entre les normes respectives, ajouté à l'imprécision du texte de l'article 7, soulève de toute évidence une question d'insécurité juridique susceptible de créer de sérieux problèmes d'interprétation et d'application, et à laquelle il faut répondre en adoptant des règles claires et cohérentes.

68. Comme indiqué précédemment, des interlocuteurs de la Commission de Venise lui ont assuré que la future loi sur l'éducation secondaire comporterait des dispositions claires et précises sur les différents aspects de la mise en œuvre du nouveau système instauré par

l'article 7. Il y a toutefois lieu de se demander si quelqu'un peut raisonnablement dire quel sera le résultat final d'un processus législatif lorsque des questions politiquement sensibles, telles que la politique linguistique, sont en jeu. Par ailleurs, les informations communiquées à la Commission de Venise ne permettent pas de savoir exactement si la loi sur l'éducation secondaire traitera effectivement, et dans quelle mesure, de tous les points soulevés par l'article 7, tels que décrits dans le présent avis.

69. Cela étant, il est important de souligner que la véritable fonction d'une loi-cadre est, dans l'intérêt de la clarté et de la sécurité juridique, d'énoncer de manière précise les principes généraux et les orientations dans le domaine à encadrer : dans le cas présent, la signification que le législateur ukrainien entend donner, en les mettant en œuvre, aux dispositions de la Convention-cadre, de la Charte des langues et de la Constitution du pays. La loi risquerait sinon d'être interprétée et appliquée de manière totalement discrétionnaire.

70. Il est entendu que les instruments internationaux sur la protection des langues et des minorités laissent aux États une certaine marge de manœuvre pour la mise en œuvre de leurs dispositions. Il est par ailleurs vrai que la Commission de Venise ne dispose pas d'éléments montrant que les autorités ukrainiennes ont l'intention de mettre en œuvre les dispositions d'une manière qui ne serait pas conforme aux normes minimales. Cependant, compte tenu des observations ci-dessus concernant le problème d'insécurité juridique lié à l'article 7, la Commission de Venise se voit contrainte de réserver sa position et de se limiter dans le présent avis à quelques observations générales, dont les autorités ukrainiennes devront tenir compte pour la mise en œuvre de cette disposition, en particulier pour l'élaboration et l'adoption des lois subsidiaires. Ces observations ont trait à la légitimité de l'objectif de protéger la langue officielle (2), à la pertinence des modifications mises en place par l'article 7 quant à la poursuite de cet objectif (3), au juste équilibre à ménager pour la protection des minorités (4) et au respect du principe de non-discrimination (5).

2. Légitimité du but de protéger la langue d'état

71. Les autorités ukrainiennes ont indiqué à plusieurs reprises que l'article 7 a pour objectif premier non pas d'affaiblir les langues minoritaires et autochtones, mais d'améliorer la connaissance de l'ukrainien et la compétence dans cette langue en tant qu'unique langue officielle, pour contribuer au développement de son usage dans tous les domaines de la vie publique. Elles ont expliqué de plus que la nouvelle loi ne visait d'aucune manière à fermer des écoles de minorités, mais au contraire à atténuer certains cas de discriminations auxquelles des personnes appartenant aux minorités sont confrontées et à offrir à ces personnes l'égalité des chances dans l'enseignement supérieur et dans la fonction publique. En outre, l'incapacité alléguée de beaucoup d'élèves instruits dans une langue minoritaire de communiquer de façon satisfaisante dans la langue d'état semble – ce qui est également source de préoccupation – un obstacle à une pleine intégration et à une participation effective de ces personnes dans la société ukrainienne.

72. A cet égard, la Commission de Venise a reçu des statistiques officielles montrant que les élèves des écoles de minorités ont en effet des opportunités plus limitées que les élèves du même âge parlant ukrainien. Ainsi, les statistiques officielles de 2016 indiquent que 55% des enfants des écoles ouvertes dans des communautés peuplées avant tout de Roumains et 62% de celles qui se trouvent dans des régions à majorité hongroise, ratent le test indépendant externe d'aptitude en ukrainien (*ZNO*), qui a lieu à la fin de l'enseignement secondaire et qui doit être réussi pour être admis dans l'enseignement supérieur et avoir accès à certains emplois de la fonction publique.¹⁸ Bien que la méthodologie suivie pour arriver à ces statistiques ait suscité des questions, la nécessité d'améliorer l'enseignement et la maîtrise de

¹⁸ Voir le document de synthèse du ministre de l'Education, qui renvoie aux statistiques du Centre ukrainien d'évaluation de la qualité de l'enseignement.

la langue d'état parmi les personnes appartenant aux minorités n'a pas été mise en cause. Au contraire, il ressort des échanges entre la Commission de Venise et les représentants de minorités qu'il y a non seulement un consensus à cet égard parmi les minorités, mais qu'au sein de ces communautés mêmes, on éprouve une préoccupation au sujet de la méthodologie et de la qualité de l'enseignement de l'ukrainien assuré jusqu'ici dans les écoles pour minorités.

73. Il est aussi clair que le développement de l'Etat ukrainien et le renforcement de la langue d'état en tant qu'élément fondateur de l'Etat, sont des considérations déterminantes dans l'élaboration de l'article 7 de la loi sur l'éducation. Le document de synthèse du ministère de l'Education note qu'historiquement, une politique de « russification » a prévalu pendant longtemps, jusqu'à l'indépendance en 1991 et qu'il est nécessaire de faire en sorte que l'ukrainien, la seule langue officielle de l'Etat, puisse réellement servir de moyen de communication en Ukraine.¹⁹ Par ailleurs, l'élaboration et l'adoption du nouveau cadre de l'éducation linguistique semble répondre à des préoccupations sous-jacentes liées à des exigences de sécurité nationale qui sont devenues impératives étant donné l'évolution de la situation dans le pays. Selon le document de synthèse du ministère de l'Education (paragraphe 7), les autorités ont compris que la poursuite de la politique linguistique appliquée jusque-là « *non seulement ne contribue pas à la concorde nationale, mais constitue aussi une menace pour la sécurité nationale, la souveraineté de l'Etat et l'intégrité territoriale de l'Ukraine* ».

74. Dans son avis concernant le projet de loi sur les langues en Ukraine, adopté en mars 2011, la Commission de Venise a estimé clairement que « *le renforcement du statut de la langue ukrainienne, qui est l'un des éléments clés de l'identité nationale du peuple ukrainien et une garantie de sa souveraineté nationale* » est pleinement compatible avec l'article 10 de la Constitution.²⁰

75. La Commission s'est aussi intéressée à cette question dans son Avis de 2010 sur la langue d'état de la République slovaque,²¹ où après avoir examiné les dispositions applicables à l'usage des langues dans les constitutions des Etats membres du Conseil de l'Europe, elle a conclu ceci :

« 40. A l'issue de ce tour d'horizon, la Commission de Venise tient à souligner que l'Etat a parfaitement le droit de promouvoir la connaissance et l'usage de la langue officielle et de veiller à sa protection²², même s'il est plus fréquent que l'Etat réglemente et protège l'utilisation des langues minoritaires ».

[...]

42. [...] La promotion de la langue d'état garantit le développement de l'identité collective mais permet en outre aux différents groupes de population de communiquer entre eux. La possibilité offerte aux citoyens d'employer la langue officielle sur tout le territoire

¹⁹ « L'apprentissage de la langue russe a été encouragé dans les écoles pour minorités nationales. L'apprentissage de l'ukrainien avait été pratiquement abandonné. La situation actuelle dans les communautés habitées par des minorités nationales est le reflet de ce qui était écrit ci-dessus : les membres de la génération des aînés parlent mieux le russe que l'ukrainien ». Mémoire du ministère ukrainien de l'Education, paragraphe 4.

²⁰ Voir doc. CDL-AD(2011)008. La Commission de Venise explique encore que : « Ainsi que la Commission de Venise croit le savoir, l'article 10 a été ajouté en 1996 à la Constitution ukrainienne pour exprimer en droit constitutionnel la volonté de protéger et de promouvoir l'ukrainien comme base de la cohésion sociale en Ukraine et de la compréhension mutuelle entre ses membres. Après une longue période de prohibition des langues non russes dans les relations publiques, qui a conduit à la prédominance de la langue russe dans bien des aspects de la vie publique et privée, et qui a nui à la préservation de l'identité linguistique d'un nombre considérable d'Ukrainiens de souche, l'article 10 de la Constitution exprime l'engagement d'un développement global de la langue ukrainienne "dans tous les domaines de la vie sociale et sur tout le territoire ukrainien" » (paragraphe 50).

²¹ [CDL-AD\(2010\)035](#), Avis concernant la loi sur la langue d'état de la République slovaque, 28 octobre 2010.

²² Cela a été souligné à plusieurs reprises par le Comité consultatif de la Convention-cadre. Voir par ex. l'Avis sur la Fédération de Russie ACFC/INF/OP/I(2003) OO5, 2002.

national peut également viser à éviter qu'ils soient victimes de discrimination dans la jouissance de leurs droits fondamentaux dans les aires géographiques où les personnes appartenant à des minorités nationales sont majoritaires ».

76. Le but légitime de la protection de la langue d'état et son rôle comme facteur de cohésion sociale et d'intégration sont reconnus expressément dans la Convention - cadre (article 14, par. 3) et dans la Charte européenne des langues (voir le Préambule et l'article 8, par. 1, de la Charte), de même que par les organes de suivi de ces deux instruments. Dans le rapport périodique initial et dans le deuxième rapport de suivi sur l'Ukraine,²³ le Comité d'experts de la Charte a reconnu expressément ce principe, mais il a également noté qu'inversement, « *la langue d'état ne doit pas être encouragée au détriment des langues régionales ou minoritaires présentes sur le territoire de l'Etat* ». ²⁴

77. En conséquence, les mesures prises pour atteindre ce but légitime doivent être coordonnées et équilibrées de façon appropriée par des garanties et des mesures permettant l'enseignement dans les langues des minorités et / ou l'apprentissage de ces langues. C'est pourquoi, il importe tout particulièrement de déterminer aux fins du présent Avis la façon dont l'Ukraine a choisi, par le nouveau régime de l'article 7 de la nouvelle loi sur l'éducation, de promouvoir l'apprentissage de la langue d'état (voir observations ci-dessous).

3. L'article 7, moyen approprié pour atteindre le but légitime précité

a. Problèmes d'application de l'article 7

78. L'article 7 de la loi sur l'éducation développe l'enseignement dans la langue d'état. Il prévoit que la langue d'enseignement est la langue d'état (article 7, par. 1, al. 1) et que l'Etat garantit à tout citoyen d'Ukraine le droit d'obtenir une éducation formelle à tous les niveaux (du jardin d'enfants à l'enseignement supérieur) et une éducation extra-scolaire et un enseignement universitaire supérieur dans la langue d'état (art. 7, par. 1, al. 2). Enfin, l'article 7, par. 2, rend obligatoire l'étude de la langue d'état pendant la formation professionnelle et dans l'enseignement supérieur jusqu'au niveau requis pour réaliser l'activité professionnelle choisie en utilisant la langue d'état. Des conditions appropriées d'étude de la langue d'état sont créées pour les personnes appartenant aux peuples autochtones et aux minorités nationales d'Ukraine, pour les étrangers et pour les apatrides.

79. Il convient d'évaluer la pertinence de ces mesures en fonction des problèmes auxquels les autorités ukrainiennes ont déjà été confrontées par le passé et à présent, en raison de la pénurie d'enseignants qualifiés, du manque de manuels et de méthodologie appropriés pour l'enseignement de la langue ukrainienne. Les autorités ukrainiennes reconnaissent l'existence de la situation, qui devrait devenir encore plus problématique une fois que l'article 7 de la nouvelle loi sur l'éducation entrera en vigueur.

80. En vertu de l'article 3, par. 18, des dispositions finales et transitoires, l'article 7 ne s'appliquera que le 1^{er} septembre 2020 aux personnes appartenant aux minorités nationales ou aux peuples autochtones déjà inscrits dans l'enseignement secondaire général avant le 1^{er} septembre 2018, bien qu'une « augmentation progressive »²⁵ du nombre de matières enseignées en ukrainien soit prévue également pour ces personnes-là. Cela laisse moins de

²³ Voir note 13.

²⁴ Rapport périodique initial, [ECRML \(2010\) 6](#), par. 71. Voir aussi au paragraphe 70 : « *Le Comité d'experts est conscient des circonstances particulières, historiques et autres, qui ont conduit à la diminution spectaculaire de la pratique de l'ukrainien avant l'indépendance du pays. Il comprend l'importance du rôle de l'ukrainien dans le développement de l'identité nationale ukrainienne* ».

²⁵ Les autorités ukrainiennes ont expliqué que les discussions se poursuivaient sur le ratio éventuel ukrainien / langue minoritaire à viser (60/40, 70/30, ou d'autres options) en attendant l'élaboration de la loi sur l'enseignement secondaire.

trois ans aux autorités ukrainiennes pour trouver des enseignants suffisamment qualifiés pour se charger des cours dans de nombreux établissements d'enseignement secondaire²⁶ qui étaient jusqu'ici connus comme « écoles des minorités nationales » et au sein desquels la quasi-totalité des matières devront être enseignées en ukrainien. Il est clair que le délai de transition sera particulièrement court pour le cas où la situation passera d'un d'enseignement dispensé en totalité dans une langue minoritaire à tous les niveaux du secondaire, à un revirement abrupt – et non « graduel », vers le nouveau régime, dans lequel l'éducation dans une langue minoritaire se fera uniquement au niveau préscolaire et à l'école primaire.

81. Les dispositions transitoires impliquent aussi que lors de la rentrée en première année à l'école primaire le 1^{er} septembre 2018, les écoles devront déjà appliquer le nouveau système, à savoir créer des classes ou des groupes distincts pour l'éducation « *dans la langue de la minorité nationale intéressée parallèlement à la langue officielle de l'Etat* ». Pour traduire le nouveau cadre en pratique d'ici cette date, les autorités devront se fonder sur les critères, les règles et les procédures qui restent à être inscrits dans la législation (la future loi sur l'enseignement secondaire) en tenant dûment compte des principes consacrés à l'article 7.

82. La Commission de Venise doute sérieusement que les autorités ukrainiennes soient capables d'adopter la législation et de régler, dans un laps de temps aussi court, le grave problème que constitue la pénurie d'enseignants qualifiés en ukrainien, qui deviendra encore plus aigu dans le nouveau cadre légal. Selon elle, les dispositions de l'article 7 de la loi sur l'éducation ne peuvent être considérées comme comprenant des mesures appropriées pour réaliser le but légitime de renforcer la langue d'état dans l'éducation, que si d'autres mesures (de nature législative et pratique) sont prises afin de créer les conditions requises pour mettre ces dispositions en pratique. Elle recommande donc de modifier la disposition transitoire et de déterminer, en consultation avec les représentants des minorités, un délai de transition plus réaliste.

b. L'article 7 établit-il un juste équilibre entre la promotion de de la langue d'état et la protection des droits linguistiques des minorités nationales ?

83. Pour évaluer la conformité du nouvel article 7 de la loi sur l'éducation avec les normes internationales, il faut tenir compte non seulement du but visé, mais aussi des effets de l'article sur les droits des minorités nationales. La loi doit rechercher un juste équilibre entre la promotion de la langue d'état et la protection des droits linguistiques des minorités nationales,²⁷ qui ne doivent pas être indûment diminués.

84. Pour trouver un juste équilibre, les modifications apportées à la loi ukrainienne doivent être proportionnées. En d'autres termes, elles doivent être non seulement appropriées, mais aussi nécessaires. Il conviendrait de privilégier – dans la mesure du possible - des moyens moins restrictifs pour les langues minoritaires.

85. Pour évaluer la proportionnalité de ces modifications, il est essentiel d'examiner l'effet réel de l'application de l'article 7 à court terme pour ce qui est de ses conséquences sur la jouissance des droits linguistiques et éducatifs des membres de minorités nationales et à plus long terme.

²⁶ Tel qu'il a été indiqué au paragraphe 41 du présent Avis, en Ukraine l'« enseignement secondaire général » inclut l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire de premier et de deuxième degré.

²⁷ Voir l'avis de 2010 concernant la loi slovaque sur la langue d'état, CDL-AD(2010)035, paragraphe 47 ; voir aussi F. de Varennes, "Article 10" in M. Weller (ed.), *The Rights of Minorities. A commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, 2006, p. 326 : « Aussi légitime soit-il de prendre des mesures encourageant et développant la connaissance de la langue officielle, cela ne doit pas se faire aux dépens du droit d'employer une langue minoritaire, consacré à l'article 10 ».

i. Diminution du degré de protection existant

86. A première vue, l'article 7 de la loi sur l'éducation semble compatible avec les obligations de l'Ukraine au regard de l'article 14, par. 2²⁸, de la Convention-cadre - car il permet aux parties d'opter soit pour l'éducation dans la langue minoritaire, soit pour l'enseignement de cette langue - et de la Charte européenne des langues (article 8, par.1, al. a) iii, b) iv, et c) iv), car l'Ukraine a retenu l'option la moins exigeante dans ces instruments. En ce qui concerne l'ensemble des langues régionales ou minoritaires désignées par l'Ukraine aux fins de la partie III de la Charte, il semble que l'Ukraine continuera d'assurer au minimum une part significative de l'éducation au stade préscolaire et à l'école primaire dans les langues minoritaires ou autochtones. Au niveau du secondaire, l'Ukraine va continuer au minimum à permettre que l'enseignement de l'ensemble des langues régionales ou minoritaires fasse partie intégrante du programme. De même, étant donné que les langues des Etats membres de l'UE pourront être employées pour une ou plusieurs matières, il est possible que l'Ukraine continue d'assurer une part importante de l'enseignement secondaire dans ces langues.

87. Cependant, les effets précis de l'article 7 de la loi sur l'éducation ne sont pas établis à ce stade en raison des incertitudes légales relevées et du fait que son application dépendra de la rédaction et de l'adoption de la loi sur l'enseignement secondaire. Il est pourtant clair que le cadre et les paramètres auxquels obéira l'application de l'article 7 sont plus étroits que dans l'ancienne loi et qu'ils réduiront considérablement l'étendue de l'enseignement par le médium des langues minoritaires dont bénéficient à présent les élèves issus des minorités nationales. On peut faire observer par exemple que si les langues minoritaires qui sont des langues officielles dans les Etats membres de l'UE *peuvent* effectivement être employées comme moyen d'enseignement d'une ou plusieurs matières dans l'enseignement secondaire, l'article 7, loin de prévoir le droit à un tel enseignement, ne fait que l'autoriser.

88. A cet égard, La Commission de Venise attire l'attention – sans toutefois substituer son appréciation à celle de la Cour constitutionnelle – sur les dispositions de l'article 22, par. 3, de la Constitution ukrainienne (voir paragraphe 19 ci-dessus), qui interdit expressément de réduire des « droits existants » par l'adoption de nouvelles loi ou la révision de lois existantes.

89. A première vue, cette disposition semble contenir une disposition à « effet cliquet » impliquant que le Parlement doit préserver le « contenu et la portée des droits existants » et qu'il ne peut les réduire par l'adoption d'une nouvelle loi. On peut toutefois se demander si l'expression « droits et libertés existants » concerne uniquement les droits et les libertés garantis par la Constitution (première hypothèse) - auquel cas l'article 22, par. 3, n'apporterait pas grand-chose (il ne ferait que confirmer que la loi ne peut violer la Constitution) ou s'il renvoie aux droits et aux libertés garantis par les lois appliquant la Constitution (seconde hypothèse).

90. L'article 53 de la Constitution est, pour cet Avis, la disposition constitutionnelle applicable. Il prévoit ceci : « *Les personnes appartenant aux minorités nationales jouissent, conformément à la loi, du droit de recevoir leur instruction dans leur langue maternelle ou d'étudier leur langue maternelle dans les établissements d'enseignement de l'Etat et des collectivités locales et dans le cadre des sociétés culturelles nationales* ».

91. Dans la première hypothèse, l'article 7 de la loi sur l'éducation n'est pas contraire à l'article 22, par. 3, de la Constitution étant donné que l'article 53 de la Constitution garantit seulement les droits linguistiques à l'éducation « conformément à la loi ». Telle est la position

²⁸ En vertu de l'art. 14, par. 2, « *Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue* ».

des autorités ukrainiennes qui ressort du document de synthèse du ministère de l'Education :²⁹
« Ainsi, pour autant que les garanties des minorités nationales soient préservées conformément à la loi » en matière d'éducation dans langue maternelle à certains niveaux d'étude et d'enseignement de la langue maternelle à d'autres niveaux dans les établissements d'enseignement de l'Etat et des collectivités locales (et pas seulement « dans le cadre de sociétés culturelles nationales »), ni le contenu ni la portée des droits constitutionnels prévus à l'article 53 de la Constitution ukrainienne ne seront diminués, y compris le droit à une éducation préscolaire, et à un enseignement secondaire, professionnel et supérieur gratuits dans des établissements de l'Etat et des collectivités municipales ».

92. Dans la seconde hypothèse, le nouveau cadre mis en place par l'article 7 serait sans doute contraire à la disposition de l'article 22, par. 3, de la Constitution, car il réduit le degré de protection garantie par la législation qui a appliqué jusqu'ici l'article 53 de la Constitution (par ex. l'article 20 de la loi de sur la langue de 2012), et en fait, le degré de protection assurée actuellement, dans la pratique, en Ukraine.

93. La Commission de Venise n'est pas en mesure de prendre fermement position sur le sujet, car elle ne dispose pas des informations nécessaires (comme la jurisprudence et les commentaires doctrinaux) sur l'interprétation de cette disposition et que cela ne relève pas de son mandat. Les dispositions de la loi sur l'enseignement secondaire, qui reste à adopter, seront aussi utiles à cet égard et la situation pourrait varier selon les langues considérées. Il appartiendra à la Cour constitutionnelle d'évaluer la conformité de l'article 7 de la loi sur l'éducation à l'article 22, par. 3, de la Constitution.

94. La Commission tient à souligner toutefois que, dans son rapport périodique initial sur l'Ukraine, le Comité d'experts de la Charte européenne des langues a souligné au titre de l'article 4, par. 2, de la Charte que *« les dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux dispositions plus favorables régissant la situation des langues régionales ou minoritaires, ou le statut juridique des personnes appartenant à des minorités... »* (paragraphe 59). En conséquence, le Comité d'experts a souligné que *« la ratification de la Charte ne peut porter atteinte à un niveau de protection supérieur précédemment atteint »*. Il a invité les autorités ukrainiennes à prendre ces observations en considération dans le contexte de la révision de la loi portant ratification de la Charte, qui avait lieu alors (paragraphe 154).

95. Le Comité des Ministres a aussi recommandé à l'Ukraine, en ce qui concerne le suivi initial de ce pays, *« de mettre en place, en étroite concertation et coopération avec les représentants des locuteurs de langues minoritaires, une politique structurée d'enseignement des langues régionales ou minoritaires et de garantir le droit des locuteurs de langues minoritaires à être instruits dans leur langue, tout en préservant les résultats déjà obtenus et les bonnes pratiques existantes dans ce domaine »* (c'est nous qui soulignons, Recommandation CM/RecChL(2010)6 du Comité des Ministres, adoptée le 7 juillet 2010).

ii. Y a-t-il des moyens moins restrictifs d'atteindre le but légitime ?

96. Dans le cadre du mécanisme de suivi de la Convention-cadre, les modifications d'un modèle à l'autre ont été considérées comme (éventuellement) justifiées par le but légitime de tout Etat de soutenir et de (re)dynamiser sa / ses langue(s) d'Etat dans le cas par ex. de l'Estonie et de la Lettonie.³⁰ Il convient de rappeler cependant que la solution retenue pour viser un but légitime de politique publique, pour satisfaire le principe de proportionnalité, doit être de nature à produire les effets les moins négatifs possible sur les intérêts légitimes des personnes intéressées.

²⁹ Voir le document de synthèse du ministère de l'éducation, p. 12.

³⁰ Voir doc. ACFC/INF/OP/I(2002)5, Avis sur l'Estonie, 14 septembre 2001, paragraphes 50 à 54 ; doc. ACFC/OP/I(2008)002, Avis sur la Lettonie, 9 octobre 2008, paragraphes 143 et 146.

97. Sous cet angle, on pourrait se demander si le but légitime d'une parfaite maîtrise de la langue d'état par toute la population à l'issue de l'enseignement secondaire peut seulement être atteint par l'adoption du nouveau modèle déterminé par l'article 7 de la nouvelle loi sur l'éducation. En dépit des assurances des autorités ukrainiennes, on ne sait pas bien si la diminution significative de l'enseignement dans une langue minoritaire est la seule solution disponible, voire la meilleure possible.

98. Ainsi que cela a été relevé, les autorités ont donné des statistiques sur le taux d'échec élevé parmi certains élèves de l'enseignement secondaire moyen en hongrois et en roumain. On ne sait pas bien pourtant si ces taux d'échec s'appliquent à l'ensemble des élèves suivant cet enseignement ou si des circonstances particulières à certaines régions expliquent de pareils chiffres. En outre, aucun chiffre n'a été donné sur le taux d'échec des élèves d'écoles en ukrainien dans les districts où le taux est élevé parmi les enfants recevant leur éducation dans une langue minoritaire, ce qui permettrait de faire le plus facilement les comparaisons. Par ailleurs, le taux d'échec parmi les élèves de l'enseignement secondaire en russe n'est pas plus élevé que dans les écoles dans lesquelles l'enseignement est dispensé en langue ukrainienne. Enfin, on ne sait pas bien quelles autres solutions ont été envisagées pour remédier aux problèmes de maîtrise de l'ukrainien perçus chez certains élèves suivant un enseignement dans une langue minoritaire, comme l'amélioration de la qualité de l'enseignement de l'ukrainien dans les écoles pour minorités. Selon la plupart des interlocuteurs rencontrés par la Commission de Venise parmi les représentants de minorités, l'enseignement de la langue d'état et dans celle-ci pourrait être amélioré (par une méthodologie, des manuels et des matériels pédagogiques de qualité et mieux adaptés, et par une meilleure formation des enseignants) dans les écoles qui assurent actuellement un enseignement dans la langue d'une minorité, sans que cela exclut un accroissement du nombre d'heures consacrés à l'enseignement de l'ukrainien. Cela répondrait aussi à l'une des préoccupations et des exigences exprimées à l'attention des autorités ukrainiennes par les représentants de minorités. On pourrait ainsi renforcer la maîtrise de la langue d'état dans un souci de meilleure intégration dans la société des personnes appartenant aux minorités sans porter atteinte à leurs droits ni à leur identité.

99. Même si les autorités ukrainiennes estiment que le seul fait de renforcer l'enseignement de l'ukrainien ne suffit pas, mais qu'il faut aussi enseigner davantage de matières en ukrainien, cela ne justifie pas complètement qu'il faille éliminer la possibilité d'enseigner d'autres matières dans des langues minoritaires à partir du niveau du secondaire. Une approche plus équilibrée est requise étant donné l'effet à long terme des nouvelles règles de fonctionnement et d'existence des écoles pour minorités en Ukraine et la préservation de l'identité linguistique des personnes / communautés concernées.

100. Il convient d'indiquer qu'il y a en Ukraine des écoles de minorités séculaires qui sont réputées depuis longtemps pour la qualité de leur enseignement, qui font partie du patrimoine culturel des minorités et qui ont contribué notablement tout au long de l'histoire à la préservation et au développement de leur identité spécifique (y compris sur le plan linguistique). Dans son *Commentaire thématique sur les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales*,³¹ le Comité consultatif de la Convention-cadre a souligné l'importance de préserver les réseaux locaux d'écoles de langues de minorité qui, selon lui « devraient être garantis ». Dans ce contexte, il a aussi insisté sur le caractère déterminant de la continuité de l'éducation dans la langue des minorités en soulignant que « l'absence d'incitations ou le manque de possibilités au niveau préscolaire, secondaire ou supérieur peut considérablement réduire l'attrait de l'apprentissage des langues de minorités ».

³¹ Voir Comité consultatif de la Convention-cadre, commentaire thématique n° 3 sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 69.

au niveau du primaire (paragraphe 7). Citons aussi dans ce contexte l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Chypre c. Turquie*,³² où la Cour a jugé que le fait de ne pas prévoir de dispositions pour assurer la continuité de la scolarisation en grec au niveau du secondaire était un déni de la substance du droit à l'éducation tel que protégé par l'article 2 du Protocole n° 1 à la CEDH.

101. Dans le même temps, le fait que les écoles de minorités soient en danger est préoccupant étant donné les obligations de l'Ukraine découlant de la Convention-cadre (article 5) et de la Charte européenne des langues (Préambule) et celles qui découlent de la Constitution ukrainienne (article 11) pour ce qui est de la protection de l'identité nationale et de la culture des minorités nationales. Il est largement reconnu que les écoles pour minorités jouent un rôle essentiel comme centres culturels et comme promoteurs actifs du patrimoine culturel des minorités.

102. En outre, les écoles traditionnelles pour minorités devraient être considérées comme faisant partie du patrimoine historique de l'Ukraine et en tant que telles, il faudrait leur permettre de continuer d'avoir leur fonctionnement traditionnel pour autant que la qualité de l'instruction de l'ukrainien y soit réellement améliorée. Cela pourrait être une solution viable, qui serait davantage conforme à l'exigence de proportionnalité et aux principes de dialogue interethnique, de respect et de compréhension mutuelle. On se rappellera qu'en vertu de l'article 6 de la Convention-cadre, l'Ukraine s'oblige, tout comme les autres parties à la Convention, à prendre des mesures effectives pour promouvoir la tolérance, le dialogue interculturel et la coopération entre l'ensemble des habitants vivant sur son territoire, en particulier dans le domaine de l'éducation, de la culture et des médias.

103. Au regard de ces considérations, seule une solution prévoyant l'enseignement de la langue d'état et des langues minoritaires peut se justifier. Pour ce qui est des langues officielles des Etats membres de l'UE, l'article 7, par. 4, de la loi envisage en effet la possibilité d'enseigner plus d'une matière dans la langue en question. C'est pourquoi, il sera capital de faire un usage aussi large et flexible que possible de l'article 7, par. 4, pour autant qu'il y ait suffisamment de demande d'un enseignement (complémentaire) de cette nature. Pour être proportionnel, cela pourrait impliquer, pour les minorités numériquement les plus importantes parlant des langues de l'UE telles que le hongrois et le roumain,³³ qu'une grande partie de l'enseignement secondaire serait dispensé dans la langue minoritaire. En particulier il convient de faire en sorte que parallèlement au développement de l'enseignement en ukrainien, les autorités laissent une marge suffisante afin de permettre un enseignement dans la langue de minorités de façon à permettre aux élèves faisant partie de minorités d'avoir une maîtrise suffisante à l'oral et à l'écrit de la langue pour pouvoir traiter des questions complexes dans leur langue maternelle.

104. La Commission de Venise note que les autorités ukrainiennes ont indiqué qu'elles étaient disposées à prévoir dans la loi sur l'enseignement secondaire l'enseignement d'autres matières dans la langue de minorité concernée. Cette volonté peut être considérée comme satisfaisante seulement si l'on peut garantir, ainsi que cela a été indiqué précédemment, que la portée de cet enseignement sera suffisante pour assurer une maîtrise poussée de la langue concernée. Les résultats des négociations bilatérales actuelles avec les Etats-parents de minorités pourraient contribuer utilement à l'application de l'article 7 à cet égard.

105. Enfin, il est noté que l'article 7 ne prévoit aucune exception pour l'enseignement privé au principe d'enseignement obligatoire dans la langue d'état. Cette mesure est non seulement contraire à l'article 20, par. 6, de la loi sur la langue de 2012 (qui laisse au fondateur /

³² Cour européenne des droits de l'homme, *Chypre c. Turquie*, requête n° 25781/94, arrêt du 10 mai 2001.

³³ Selon les discussions avec les autorités ukrainiennes, le moldave pourrait en pratique être assimilé au roumain.

propriétaire de l'établissement le soin de décider de la langue d'enseignement), mais aussi à l'article 13 de la Convention-cadre.³⁴ Il est recommandé de prévoir à l'article 7 une disposition excluant les établissements privés de l'obligation d'appliquer les nouvelles règles.

4. Conformité au principe de non-discrimination

106. Ainsi que le présent Avis l'a déjà évoqué, l'article 7 prévoit un traitement différencié à la fois entre différentes catégories de ressortissants ukrainiens et entre leurs langues respectives.

107. D'une part, les minorités nationales et les peuples autochtones sont traités différemment : alors que l'éducation des minorités nationales dans leur langue est seulement garantie au niveau préscolaire et primaire, l'enseignement est garanti dans la langue des peuples autochtones au niveau préscolaire et secondaire général (article 7, par. 1, al. 3 et 5). D'autre part, une différence de traitement est pratiquée pour les minorités nationales selon que leur langue est (ou non) aussi une langue officielle de l'UE. Sur la base de l'article 7, par. 4, une matière supplémentaire ou plus peut être enseignée en anglais ou dans une autre langue officielle de l'UE. De cette manière, les minorités bulgares, hongroises, roumaines et polonaises par exemple bénéficieront d'une protection plus grande de leurs droits linguistiques que la minorité russe.

108. En conséquence, la loi détermine différentes catégories de langues parlées en Ukraine qui bénéficient d'un degré de protection différente : a) l'ukrainien, langue d'instruction à tous les niveaux de l'éducation ; b) les langues des peuples autochtones ; c) les langues des minorités nationales qui sont des langues officielles de l'UE ; d) les langues des minorités qui ne sont pas des langues de l'UE (russe, biélorusse etc.).

109. Un traitement différentiel de cette nature entre les minorités d'Ukraine soulève des questions au regard du principe de non-discrimination, tel qu'il est défini par exemple à l'article 4 de la Convention-cadre (paragraphe 1), en vertu duquel : « *Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite* ». ³⁵

110. Il est vrai que toutes les formes de traitement inégal n'équivalent pas à une discrimination légalement prohibée et que des mesures affirmatives pourraient être nécessaires pour protéger et promouvoir l'identité de minorités nationales, telle qu'elle est reconnue à l'article 4, par. 3, de la Convention-cadre, qui porte sur le traitement inégal entre les membres de la majorité et des minorités. En outre, en vertu du paragraphe 2 de l'article 4, l'Etat doit « *tenir dûment compte des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales* ». Des considérations analogues devraient s'appliquer au sujet du traitement inégal de groupes minoritaires. Cela signifierait par exemple qu'il pourrait y avoir de bonnes raisons d'accorder un traitement préférentiel aux peuples autochtones ainsi que le prévoit l'article 7 de la loi sur l'éducation (bien que la raison invoquée par les autorités ukrainiennes – l'absence d'Etat – parent – n'est pas considérée en général comme acceptable selon les normes européennes applicables) ; toute différence doit être fondée sur d'autres motifs comme le degré de vulnérabilité, ou la nécessité d'une aide de l'Etat). En ce qui concerne la situation actuelle des Tatars de Crimée et des autres minorités peu nombreuses, des mesures affirmatives en leur faveur pourraient effectivement se justifier.

³⁴ Le droit des minorités de créer et de gérer leurs propres écoles privées est protégé par l'article 13 de la Convention – cadre.

³⁵ Voir aussi les dispositions anti-discrimination, notamment la non-discrimination fondée sur la langue, dans les instruments internationaux ratifiés par l'Ukraine : l'article 14 de la CEDH (étant donné que l'Ukraine a aussi ratifié le Premier Protocole facultatif, qui comprend à son article 2 le droit à l'éducation, la protection de l'article 14 de la CEDH devrait s'étendre à l'interdiction de la discrimination fondée sur la langue, notamment dans l'enseignement) et le Protocole n° 12 à la CEDH, ainsi que le droit interne comme l'article 24 de la Constitution ukrainienne.

111. Il est bien plus difficile cependant de justifier de quelque manière que ce soit la différence de traitement³⁶ entre d'une part les minorités nationales parlant une langue officielle de l'UE et d'autre part, les minorités nationales comme la minorité russe, qui, dans le nouveau cadre, auront droit uniquement, à l'issue de l'école primaire, à l'enseignement de leur langue comme matière. Dans ce contexte, le fait de reléguer le russe, qui jusqu'ici servait de langue d'instruction des communautés minoritaires jusqu'à la fin du secondaire au statut de langue dans laquelle l'instruction n'est possible que jusqu'à la fin de l'école primaire est problématique du fait de l'inégalité de traitement opérée.³⁷

112. Si l'on tient compte de la place particulière de la langue russe en Ukraine (langue régionale ou minoritaire la plus employée et, ainsi que le Comité d'experts de la Charte européenne l'a noté, principale langue de communication pour beaucoup de personnes qui appartiennent à d'autres minorités que la minorité russe), son emploi plus restreint que les langues officielles des Etats membres de l'UE, envisagé par l'article 7 de la loi sur l'éducation, est manifestement problématique. On pourrait faire valoir qu'historiquement, la politique qui a favorisé le russe, et le contexte politique actuel pourraient être des facteurs qui justifient une telle approche. Toutefois, il semble bien que même l'ordre constitutionnel interne de l'Ukraine reconnaît dans une certaine mesure la place particulière de la langue russe. L'article 10 de la Constitution ukrainienne prévoit que la langue d'état est l'ukrainien, mais il garantit aussi « le libre développement, l'usage et la protection du russe et des autres langues des minorités nationales d'Ukraine ». On est donc loin de pouvoir dire clairement si la prise en considération du facteur historique justifierait le traitement moins favorable accordé au russe en vertu de l'article 7 de la loi sur l'éducation.

113. Certains interlocuteurs en Ukraine ont évoqué le fait que la plupart des locuteurs ayant pour langue maternelle le russe vivent dans des régions russophones, qu'ils emploient de toute manière le russe régulièrement dans la vie quotidienne et qu'ils ont largement accès aux médias en russe. En outre, étant donné que l'ukrainien et le russe appartiennent au même groupe de langues, il est plus facile d'acquérir un niveau suffisant de maîtrise des deux langues. Selon eux, le fait que l'article 7 maintient l'éducation en russe au niveau du primaire et l'enseignement du russe dans le secondaire permettra aux élèves russophones de conserver un haut niveau de maîtrise de leur langue. Par ailleurs, les représentants de la minorité russe ont souligné que le fait que le russe et l'ukrainien appartiennent au même groupe de langues explique que même dans le cadre de la loi précédente, les élèves des écoles où le russe

³⁶ Voir l'affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique c. Belgique (au principal). Requêtes n° 474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64), 23 juillet 1968, où la Cour a estimé que la loi belge du 2 août 1963 n'était pas conforme à l'article 14 de la Convention, combiné à l'article 2 du Protocole n° 1, parce qu'elle empêchait certains enfants d'avoir accès aux écoles en français dans les communes situées dans les environs de Bruxelles en raison uniquement du lieu de résidence des parents. La Cour a établi que le droit à l'éducation impliquait le droit d'être éduqué dans sa langue nationale, mais qu'il ne comprenait pas de disposition selon laquelle il fallait respecter les préférences linguistiques des parents. Pour parvenir à sa décision, la Cour a établi que le principe d'égalité de traitement consacré à l'article 14 était violé si la distinction n'obéissait pas à une justification objective et raisonnable, si elle ne visait pas un but légitime et si elle n'était pas proportionnée au but visé.

³⁷ En vertu de la Charte européenne des langues, le Comité d'experts a formulé un certain nombre d'observations concernant le russe. Ainsi, il a noté dans le rapport périodique initial que beaucoup de personnes appartenant à des minorités nationales et certains Ukrainiens de souche considèrent le russe comme leur langue maternelle et « qu'il n'est donc pas placé sur le même plan que les autres langues régionales ou minoritaires ». Il a noté en outre dans le rapport que « vu le nombre de russophones en Ukraine, il ne fait aucun doute que la langue russe doit se voir accorder une place particulière » (paragraphe 79). Voir aussi le rapport explicatif de la Charte concernant la souplesse offerte par le choix des obligations de la Partie III et la nécessité de prendre en considération « la situation de la langue » quand les autorités choisissent le degré de protection, ce qui entraîne par exemple, « qu'en l'absence d'autres facteurs pertinents, cela impliquerait, par exemple, que plus grand serait le nombre de locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire et plus homogène la population régionale, plus « forte » serait l'option qui devrait être adoptée; une formule plus faible ne devrait être adoptée que lorsque l'option plus forte ne pourrait s'appliquer, compte tenu de la situation de la langue en question » (paragraphe 46 du Rapport explicatif).

servait de langue d'enseignement avaient – à la différence des autres minorités – de bons résultats au test d'aptitude ZNO de langue et littérature ukrainiennes. C'est pourquoi, ils font valoir que la nécessité d'imposer la langue d'état dans l'ensemble de l'enseignement secondaire n'est pas aussi impérative pour ces élèves.

114. Bien que la Commission de Venise ne soit pas en mesure d'évaluer les éléments factuels qui jouent un rôle dans la politique éducative liées aux langues en Ukraine, à son avis, étant donné les éléments indiqués dans les paragraphes précédents, il est fortement probable que le traitement moins favorable réservé à la langue russe (et aux autres langues qui ne sont pas des langues officielles de l'Union européenne) à l'article 7, paragraphe 4, ne soit pas justifiable au regard du principe de non-discrimination,³⁸ à moins qu'une justification plus convaincante ne soit avancée, et soulève aussi de potentielles questions de constitutionnalité au regard des articles 10 et 24 (disposition sur l'égalité) de la Constitution ukrainienne et de compatibilité avec d'autres dispositions de la législation ukrainienne (article 20 de la loi sur la langue de 2012).

115. Un traitement des minorités ukrainiennes équivalant à celui des langues de l'UE en Ukraine serait certainement davantage conforme au libellé de l'article 10 de la Constitution. Conserver au moins un nombre d'écoles russes réputées, partie de l'identité et du patrimoine historique et culturel des communautés concernées, en les sélectionnant en consultation avec les représentants de la minorité russe, serait éventuellement un moyen de tenir compte des attentes existantes au sein de cette minorité, et reflèterait aussi une approche plus ouverte et plus inclusive de la part des autorités envers l'ensemble des minorités du pays. Cela ne pourrait que contribuer à la préservation de la paix sociale et au maintien de bonnes relations interethniques dans l'intérêt de la société ukrainienne dans son ensemble.

IV. Conclusion

116. La Commission de Venise a examiné les dispositions qui portent sur la langue d'enseignement – l'article 7 et l'article 3, par. 18, des dispositions finales et transitoires – de la nouvelle loi sur l'éducation adoptée par le Parlement ukrainien le 5 septembre 2017.

117. Depuis que l'Ukraine est devenue indépendante, la question linguistique a toujours figuré en bonne place dans le débat national, car elle est considérée légitimement comme un élément important sinon comme le facteur essentiel de la construction de l'Etat et de la nation. Dans le même temps, il est difficile, dans le contexte démographique, social et géopolitique particulier qui prévaut en Ukraine, de concevoir une politique linguistique pouvant répondre aux diverses attentes et aux intérêts en présence au sein de la société ukrainienne, en respectant les normes applicables et les droits linguistiques de la majorité et des minorités du pays, celles-ci ayant des contextes historiques, des attentes et des besoins différents. C'est particulièrement vrai dans la situation actuelle du pays.

118. La Commission de Venise tient à souligner en premier lieu comme elle l'a déjà fait, qu'il est légitime et louable pour les Etats de promouvoir le renforcement de la langue d'état, la maîtrise de celle-ci par l'ensemble des citoyens et l'adoption de mesures pour en favoriser l'apprentissage par tous, de façon à corriger les inégalités existantes et à faciliter une intégration effective des personnes appartenant aux minorités nationales au sein de la société.

119. Bien qu'elle lance une réforme globale du système éducatif ukrainien qui semble globalement être bien accueillie, la nouvelle loi sur l'éducation propose aussi de nouveaux principes pour l'usage des langues comme moyen d'enseignement et comme matière scolaire. En particulier, l'article 7 de la nouvelle loi, qui réduit le champ de l'enseignement dans les

³⁸ Tel qu'inscrit à l'article 14 de la CEDH et au Protocole No 12 à la CEDH, lu conjointement avec l'article 2 du Protocole No 1 à la CEDH.

langues minoritaires, notamment au niveau du secondaire, a suscité de vives critiques et des protestations au niveau interne et sur le plan international.

120. Ces critiques semblent justifiées pour un nombre de raisons. L'article 7 tel qu'adopté, est assez différent du projet sur lequel les minorités ont été consultées. Le respect des dispositions internationales et constitutionnelles pertinentes est essentiel lorsqu'on introduit des réformes globales ayant un impact sur les droits existants et bien établis des minorités nationales. La clarté et la précision juridique sont essentielles à la mise en œuvre des principes internationaux pertinents. Cependant, le niveau précis de protection des droits linguistiques accordé par l'article 7 aux minorités nationales d'Ukraine reste flou. L'article 7 comprend d'importantes ambiguïtés et ne semble pas donner les orientations nécessaires dans une loi-cadre sur la mise en œuvre des obligations internationales et constitutionnelles de l'Ukraine. Il comprend certaines garanties pour l'enseignement dans les langues minoritaires, limitées pour l'essentiel à l'école primaire, bien que la portée exacte de ces garanties ne soit pas aussi claire qu'elle pourrait l'être. Cela permet de modifier radicalement le régime précédent applicable aux langues, du moins dans l'enseignement secondaire, pour passer à un système axé sur l'emploi obligatoire de l'ukrainien comme langue d'enseignement. Cela pourrait entraîner une diminution substantielle des possibilités offertes aux personnes appartenant à des minorités nationales pour recevoir un enseignement dans leur langue, ce qui constituerait une atteinte disproportionnée à leurs droits existants. En outre, le bref délai prévu pour la mise en œuvre des nouvelles règles soulève de sérieuses préoccupations quant à la qualité de l'éducation.

121. En revanche, comme l'article 7 est une disposition législative cadre et qu'il ne précise pas les modalités selon lesquelles il doit être mis en œuvre, il y a de la place pour une interprétation et une application plus conformes à la protection des minorités nationales. La Commission de Venise se félicite que les autorités ukrainiennes soient disposées à faire usage de ces possibilités. En ce qui concerne l'école primaire, l'article 7 ne comprend que quelques garanties pour la poursuite de l'enseignement dans les langues minoritaires, mais il n'y fait pas non plus obstacle. La Commission de Venise croit savoir que les autorités ukrainiennes ont l'intention de poursuivre l'enseignement de la plupart des matières dans les langues minoritaires dans des classes spécifiques destinées aux minorités nationales.

122. En ce qui concerne l'enseignement secondaire, tout en visant clairement à renforcer le rôle de la langue d'état et à réduire celui des langues minoritaires, l'article 7 ménage une certaine souplesse. La loi sur l'éducation est une loi-cadre et la loi sur l'enseignement général secondaire, qui doit encore être adoptée, pourrait prévoir des solutions plus détaillées et plus équilibrées. Si la loi est appliquée de façon à ce que les langues minoritaires soient seulement enseignées comme matières et qu'il ne soit plus possible d'enseigner d'autres matières dans une langue minoritaire, ceci pourrait clairement constituer une atteinte disproportionnée aux droits existants des minorités. Cependant, le paragraphe 4 de l'article 7 fournit une base légale pour l'enseignement d'autres matières dans les langues officielles de l'UE.

123. Les autorités ukrainiennes semblent effectivement avoir l'intention d'utiliser cette disposition pour permettre aussi l'enseignement d'autres matières dans ces langues. Cela pourrait être une solution acceptable pour ces langues, sous réserve de prévoir des garanties suffisantes dans la législation d'application, définies après une consultation adéquate des minorités, à savoir pour une étendue de l'enseignement dans ces langues telle que les élèves concernés puissent atteindre une bonne maîtrise à l'écrit et à l'oral et traiter des sujets complexes. Les résultats des négociations bilatérales actuelles avec les Etats-parents de minorités pourraient contribuer utilement à l'application de l'article 7 à cet égard.

124. Toutefois, le paragraphe 4 de l'article 7 ne propose pas de solution pour les langues qui ne sont pas des langues officielles de l'UE, en particulier pour le russe, qui est la langue la plus parlée hormis la langue d'état. Le traitement moins favorable de ces langues est difficile à justifier et donc soulève des questions de discrimination.

125. Etant donné les considérations ci-dessus, la solution la plus appropriée serait de réviser l'article 7 et de le remplacer par une disposition plus équilibrée et libellée plus clairement. En particulier, la question du traitement discriminatoire des autres langues minoritaires – qui ne sont pas des langues officielles de l'UE - devrait être traitée dans ce contexte.

126. Ceci étant, nombre de sujets de préoccupation pourraient être traités immédiatement par l'adoption d'autres textes législatifs et dans le cadre de l'application de l'article 7 tel qu'adopté, en particulier par le biais de la loi sur l'enseignement secondaire général. A cet égard, la Commission de Venise recommande en particulier :

- d'utiliser pleinement les possibilités offertes par le paragraphe 4 de l'article 7, en adoptant la législation d'application, afin d'assurer un niveau suffisant d'enseignement dans les langues officielles de l'Union européenne pour les minorités concernées ;
- de continuer d'assurer une proportion suffisante d'enseignement dans les langues minoritaires au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, outre l'enseignement de la langue d'état ;
- d'améliorer la qualité de l'enseignement de la langue d'état ;
- de réviser les dispositions transitoires de la loi sur l'éducation afin de prévoir un délai plus important pour une réforme graduelle ;
- d'exempter les écoles privées des nouvelles exigences linguistiques conformément à l'article 13 de la Convention-cadre ;
- d'entamer, dans le cadre de l'application de la nouvelle loi sur l'éducation, un nouveau dialogue sur la langue d'éducation avec les représentants des minorités nationales et l'ensemble des parties intéressées ;
- de veiller à ce que la mise en œuvre de la loi ne mette pas en danger la préservation du patrimoine culturel des minorités et la continuité de l'éducation dans les langues des minorités dans les écoles traditionnelles.

127. La Commission de Venise et la Direction générale de la démocratie (DG II) du Conseil de l'Europe restent à la disposition des autorités ukrainiennes pour leur apporter toute assistance complémentaire sur cette question.