



Strasbourg, le 9 décembre 2019

CDL-AD(2019)032

Avis n°960 / 2019

Or. anglais

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

UKRAINE

AVIS

**CONCERNANT LA LOI
RELATIVE AU SOUTIEN
DE LA FONCTION DE LANGUE OFFICIELLE
DE L'UKRAINIEN**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 121^e session plénière
(Venise, 6-7 décembre 2019)**

sur la base des observations de :

**Mme Veronika BILKOVA (membre, République tchèque)
Mme Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR (membre, Islande)
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)
M. Rob DUNBAR (Expert, DGII)
M. Rainer HOFMANN (Expert, DGII)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
	A. Situation linguistique en Ukraine.....	3
	B. Cadre constitutionnel et législatif de la protection des langues	4
	C. Évolution récente de la législation dans le domaine des langues en Ukraine et avis antérieurs de la Commission de Venise	5
	D. Portée de l’avis	7
III.	Analyse	7
	A. Observations générales.....	7
	1. Procédure d’adoption	7
	2. Légitimité de la promotion de la langue officielle et nécessité d’une approche équilibrée	8
	3. Compatibilité avec le principe de non-discrimination	10
	B. Observations spécifiques.....	12
	1. Communications privées (article 2).....	12
	2. Exigences de connaissance de la langue (articles 6, 7 à 11, 44, 48)	13
	3. Langue de travail des autorités publiques (articles 13 à 16)	15
	4. Langue officielle dans les processus électoraux (article 18)	16
	5. Langue officielle dans l’enseignement (article 21)	17
	6. Langue officielle dans les activités scientifiques, culturelles et sportives (articles 22, 23, 26, 34)	19
	7. Langue officielle dans les médias (articles 24 et 25).....	22
	8. Langue officielle dans la vie économique et sociale (articles 28, 29, 32)	24
	9. Langue officielle dans les établissements de santé (article 33).....	25
	10. Langue officielle dans les activités des partis politiques et autres personnes morales (article 37).....	26
	11. Langue officielle dans les noms géographiques et toponymes (article 41).....	26
	12. Dispositif de contrôle (articles 49 à 57)	27
IV.	Conclusion	29

I. Introduction

1. Le président de la Commission de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le suivi des obligations et des engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) a écrit le 22 mai 2019 à la Commission de Venise pour lui demander un avis sur la loi ukrainienne relative au soutien de la fonction de langue officielle de l'ukrainien (ci-après désignée par « loi sur la langue officielle », document CDL-REF(2019)036).
2. Le présent avis se fonde sur une traduction non officielle en langue anglaise du texte de la loi. Il se pourrait que cette traduction ne soit pas toujours fidèle à la version originale et que certains points aient été abordés en raison de problèmes de traduction.
3. Les rapporteurs ont été Mme Bilkova (République tchèque), Mme Kjerulf Thorgeirsdottir (Islande) et M. Velaers (Belgique). M. Dunbar (Royaume-Uni) et M. Hofmann (Allemagne) se sont joints à eux en qualité d'experts de la DG II.
4. Une délégation de la Commission composée de Mme Bilkova, Mme Kjerulf Thorgeirsdottir et M. Hofmann, accompagnés de MM. Markert, secrétaire de la Commission de Venise, et Bedirhanoglu, conseiller juridique au secrétariat, se sont rendus les 24 et 25 octobre 2019 à Kiev, où ils ont eu des entretiens au ministère des Affaires étrangères, au ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, au ministère de l'Éducation, au Conseil national de la radiodiffusion-télévision, avec le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme, à la Cour constitutionnelle, et avec des représentants de quelques partis parlementaires, de la communauté internationale et de la société civile, y compris des représentants de certaines minorités nationales ukrainiennes. La Commission est reconnaissante au bureau du Conseil de l'Europe à Kiev de l'excellente organisation de cette visite. Elle tient à remercier tous ses interlocuteurs des féconds échanges qui ont eu lieu à cette occasion.
5. Le présent avis a été préparé sur la base des observations des rapporteurs et des résultats de la visite à Kiev. Le projet de texte a été examiné par les sous-commissions sur les minorités nationales, sur l'État fédéral et régional et sur les droits fondamentaux à leur réunion conjointe du 5 décembre 2019. Il a été adopté par la Commission de Venise à sa 121^e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2019).

II. Contexte

A. Situation linguistique en Ukraine

6. L'Ukraine est un pays multiethnique. Au dernier recensement (2001) de la population ukrainienne, les ukrainiens de souche en représentaient 77,8 %. Les autres grands groupes ethniques étaient les Russes (17,3 %), les Bélarussiens (0,6 %), les Moldaves (0,5 %), les Tatars de Crimée (0,5 %), les Bulgares (0,4 %), les Hongrois (0,3 %), les Roumains (0,3 %), les Polonais (0,3 %), les Juifs (0,2 %), les Arméniens (0,2 %) et les Grecs (0,2 %). L'Ukraine accueille également de petits groupes de Karaïmes (> 0,1 %), de Krymtchaks (> 0,1 %) et de Gagaouzes (0,1 %).
7. Même si l'ukrainien est l'unique langue officielle en Ukraine, un grand nombre d'ukrainiens de souche et de membres des minorités non russophones savent le russe, voire le considèrent comme leur langue maternelle. Dans le recensement de 2001, l'ukrainien a été déclaré langue maternelle par 67,5 % de la population d'Ukraine, et le russe par 29,6 %¹.

¹ *Ethnic and language composition of the population of Ukraine ; 2001 Census* (recensement de 2001), <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/>.

8. Le recensement programmé pour 2011 a été reporté à plusieurs reprises; il est maintenant prévu pour 2020. La Commission de Venise invite ici les autorités à tenir compte, dans ce nouveau recensement, des recommandations de son avis de 2011 concernant le projet de loi sur les langues en Ukraine².

B. Cadre constitutionnel et législatif de la protection des langues

9. Plusieurs articles de la Constitution ukrainienne traitent de la protection des droits et libertés linguistiques. L'article 10, qui pose les principes constitutionnels fondamentaux de l'emploi 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 et l'emploi généraux de la langue ukrainienne dans tous les domaines de la vie sociale sur l'ensemble du territoire ukrainien. La liberté de développement et de pratique et la protection du russe et des autres langues des minorités nationales d'Ukraine sont garanties en Ukraine. L'État favorise l'apprentissage des langues de communication internationale. L'emploi des langues en Ukraine est garanti par la Constitution et régi par la loi.*

10. L'article 11 impose en outre à l'État de *favoriser la consolidation et le développement de la culture ukrainienne, ainsi que le développement de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de tous les peuples autochtones et des minorités nationales d'Ukraine.*

11. L'article 24.2 interdit la discrimination (*privilèges ou restrictions fondées notamment sur la race et les caractéristiques linguistiques ou autres*).

12. L'article 53.5 précise que *le droit 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 canal d'associations culturelles nationales est garanti aux membres des minorités nationales, dans les conditions prévues par la loi.*

13. La Constitution garantit d'autres libertés fondamentales, comme la liberté d'expression (article 34), la liberté de religion (article 35), la liberté d'association (article 36), la liberté de réunion pacifique (article 39), la liberté de création littéraire, artistique, scientifique et technique (article 54), etc.

14. Outre la Constitution, la loi de 1992 sur les minorités nationales traite aussi de l'emploi des langues. Mais elle ne contient que des dispositions à caractère général sur les droits linguistiques des membres de minorités nationales³, sans créer de garanties protégeant suffisamment les droits des minorités. Des dispositions d'autres textes législatifs réglementent toutefois l'emploi des langues dans des domaines spécifiques (éducation, justice, médias, etc.).

15. L'Ukraine a par ailleurs ratifié plusieurs traités internationaux de protection des droits de l'homme, qui interdisent la discrimination au motif de la langue⁴, et protègent les droits des minorités nationales — notamment l'article 27 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (PIDCP), la [Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#) (ci-après désignée par « la Convention-cadre ») et la [Charte européenne des langues régionales ou](#)

² [CDL-AD\(2011\)008](#), Opinion on the Draft Law on languages in Ukraine, paragraphes 14-15. (en anglais)

³ Loi sur les minorités nationales n° 2494-XII du 25 juin 1992, consultable à https://www.minelres.lv/NationalLegislation/Ukraine/Ukraine_Minorities_English.htm. Comme l'a justement observé l'ACFC, cette loi est « mal ciblée et trop vague pour régler des questions complexes liées à la protection des minorités nationales dans l'Ukraine contemporaine » [ACFC/OP/IV\(2017\)002](#), quatrième avis sur l'Ukraine, adopté le 10 mars 2017, paragraphe 45.

⁴ Article 14 de la [Convention européenne des droits de l'homme](#) (CEDH), article 1 du [Protocole n°12 à la CEDH](#), article E de la [Charte sociale européenne \(révisée\)](#), article 26 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), article 2 (2) du [Pacte international relatif aux droits sociaux, culturels et économiques](#).

[minoritaires](#) (ci-après désigné par « la Charte des langues »). Dans son instrument de ratification, l'Ukraine a déclaré qu'elle appliquerait les dispositions de la Charte aux langues des minorités ethniques d'Ukraine suivantes : Bélarussiens, Bulgares, Gagaouzes, Grecs, Juifs, Tatars de Crimée, Moldaves, Allemands, Polonais, Russes, Roumains, Slovaques et Hongrois. Elle a par ailleurs déclaré qu'elle appliquerait les engagements identiques de la partie III (articles 8 à 14) à chacune de ces langues régionales⁵. Dans son rapport de 2010 sur l'Ukraine, le Comité d'experts de la Charte des langues (ci-après « le Comité d'experts ») a indiqué que la Charte s'applique aussi à d'autres langues comme le karaïm, le krymchak et le ruthène, qui ne sont toutefois couvertes que par la partie II (article 7) de la Charte des langues⁶.

16. En vertu de l'article 9 de la Constitution ukrainienne, *les traités internationaux que le Parlement ukrainien (Verkhovna Rada) a reconnus comme liant l'Ukraine font partie de la législation nationale. La conclusion de traités internationaux en contradiction avec la Constitution ukrainienne n'est possible qu'après révision de cette dernière*. Comme l'a expliqué la Commission de Venise dans deux avis précédents sur l'Ukraine⁷, les traités internationaux viennent donc immédiatement après la Constitution et priment les lois ordinaires. La loi sur la langue officielle et autres textes législatifs relatifs aux minorités doivent ainsi être compatibles avec eux.

17. Ce sont les organes de surveillance spécifiques du Conseil de l'Europe qui contrôlent que l'Ukraine respecte ses obligations internationales de protection des droits linguistiques des membres des minorités nationales : le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC)⁸ et le Comité d'experts (ECRML)⁹, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)¹⁰ et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹¹ ; ces organes et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹² ont ainsi adopté des recommandations spécifiques.

C. Évolution récente de la législation dans le domaine des langues en Ukraine et avis antérieurs de la Commission de Venise

18. Le statut des langues est depuis longtemps une question épineuse en Ukraine ; il a figuré en bonne place dans plusieurs campagnes électorales et continue d'être débattu — et parfois de susciter des tensions — au sein de la société ukrainienne, mais aussi avec les États-parents de certaines minorités nationales d'Ukraine.

⁵ Voir la déclaration de l'Ukraine consignée dans l'instrument de ratification déposé le 19 septembre 2005.

⁶ ECRML, Application de la charte en Ukraine, [Premier cycle de suivi](#), ECRML (2010) 6, 7 juillet 2010, chapitre 3, al. Z.

⁷ [CDL-AD\(2004\)013](#), avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine, paragraphe 9 ; [CDL-AD\(2004\)022](#), avis sur la dernière version du projet de loi modifiant la loi relative aux minorités nationales en Ukraine, paragraphe 6.

⁸ L'ACFC a adopté quatre avis sur l'Ukraine : [ACFC/INF/OP/I\(2002\)010](#), premier avis sur l'Ukraine, adopté le 1^{er} mars 2002 ; [ACFC/INF/OP/II\(2008\)04](#), deuxième avis sur l'Ukraine, adopté le 30 mai 2008 ; [ACFC/INF/OP/III\(2012\)02](#), troisième avis sur l'Ukraine, adopté le 22 mars 2012 ; [ACFC/OP/IV\(2017\)002](#), *op. cit.*

⁹ L'ECRML a adopté trois rapports sur l'Ukraine : [premier cycle de suivi](#), *op. cit.* ; application de la Charte en Ukraine. [2^e cycle de suivi](#), ECRML (2014) 3, 15 janvier 2014 ; application de la Charte en Ukraine, [3^e rapport concernant l'Ukraine](#), 24 mars 2017.

¹⁰ [Rapport](#) de l'ECRI sur l'Ukraine, cinquième cycle de monitoring, adopté le 20 juin 2017.

¹¹ Déclaration du 29 octobre 2019 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : [Les politiques linguistiques devraient tenir compte de la diversité, protéger les droits des minorités et apaiser les tensions](#).

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

19. Le Parlement ukrainien a adopté en 2012 la loi sur les principes de la politique de l'Ukraine relative à la langue officielle¹³. La Commission de Venise avait examiné en 2011 deux projets de ce texte. Dans son avis de mars 2011¹⁴, elle avait 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 avait contesté la protection préférentielle donnée à la langue russe dans le contexte ukrainien, où l'emploi du russe était déjà une réalité quotidienne, s'inquiétant qu'en s'appuyant sur cette approche, le projet creuse les clivages linguistiques dans le pays plutôt que de les résorber.

20. L'avis adopté en décembre 2011¹⁵ portait sur un projet de loi révisé soumis par les autorités ukrainiennes. La Commission y 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 qu'il était nécessaire 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.

21. Le texte adopté, qui n'a pas été soumis à la Commission de Venise, conférait aux langues minoritaires le statut de « langues régionales » dans les territoires de l'Ukraine où une minorité nationale représente plus de 10 % de l'ensemble de la population locale. La loi y autorisait l'emploi de ces langues dans les tribunaux, les écoles et les autres institutions gouvernementales. Ses dispositions mentionnaient bien le russe et d'autres langues régionales et minoritaires, mais se concentraient particulièrement sur la protection et l'emploi du russe, mis presque sur un pied d'égalité avec la langue officielle dans de nombreuses sphères de la vie publique, sociale, économique, culturelle et dans l'éducation. À l'adoption de ce texte, en 2012, plusieurs collectivités locales ont choisi de reconnaître aux langues minoritaires présentes sur leur territoire le statut de langues régionales¹⁶.

22. Dans le sillage des manifestations Euromaïdan de février 2014, le Parlement ukrainien a voté l'abrogation de ce texte, que n'a pas signée le président en exercice de l'époque. La loi de 2012 a toutefois été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle en février 2018, au motif que la procédure d'examen et d'adoption prévue dans la Constitution n'avait pas été suivie. L'état de la législation en la matière n'est pas clair dans la période comprise entre l'abrogation de la loi de 2012 et l'adoption en 2019 de la loi sur la langue officielle.

23. Le Parlement a adopté le 5 septembre 2017 la loi sur l'éducation, dont l'article 7 traite de l'emploi des langues dans l'éducation. Cet article (qui se retrouve à l'article 21 de la loi sur la langue officielle) met en place des régimes différents d'enseignement des langues des populations autochtones d'Ukraine, des langues officielles de l'UE et des langues des minorités nationales ne figurant parmi les langues officielles de l'UE, et d'enseignement dans ces langues.

24. Dans son avis de 2017 sur l'article 7 de la loi sur l'éducation (ci-après désigné par « l'avis de 2017 »), la Commission de Venise recommandait aux autorités de remplacer l'article 7 par

¹³ Avant ce texte, l'emploi des langues était régi par une législation remontant à 1989 : la loi de la République socialiste soviétique d'Ukraine sur les langues en République socialiste soviétique d'Ukraine.

¹⁴ [CDL-AD\(2011\)008](#), *op. cit.*, paragraphes 74 et 112.

¹⁵ [CDL-AD\(2011\)047](#), Opinion on the draft law on principles of the state language policy of Ukraine, paragraphes 62 et 65. (en anglais)

¹⁶ Selon les informations contenues dans le rapport étatique communiqué à l'ACFC en mai 2016, le russe a été reconnu comme langue régionale dans neuf régions d'Ukraine. D'autres langues minoritaires (en particulier le roumain et le hongrois) avaient aussi le statut de langue officielle dans les zones concernées. Voir [ACFC/OP/IV\(2017\)002](#), *op. cit.*, paragraphe 119.

une disposition plus équilibrée et plus clairement formulée. Elle concluait par ailleurs que le traitement moins favorable réservé au russe et aux langues qui n'appartiennent pas aux langues officielles de l'UE était difficile à justifier et suscitait des problèmes de discrimination¹⁷. La Cour constitutionnelle d'Ukraine a toutefois déclaré dans sa décision n° 10-r/2019 du 16 juillet 2019 la loi (et son article 7) non discriminatoire et donc conforme à la Constitution.

D. Portée de l'avis

25. La Commission de Venise n'examine ici ni l'ensemble du cadre législatif en place en Ukraine en ce qui concerne la protection des minorités et des langues, ni la situation générale des minorités nationales et de leurs langues dans le pays. Le présent avis porte exclusivement sur les dispositions de la loi sur la langue officielle. Ce qui veut dire qu'il n'évoque les dispositions d'autres lois sur les droits linguistiques que lorsque l'analyse de ce texte le requiert.

26. Le présent avis ne traite que de la compatibilité de la loi sur la langue officielle avec les instruments internationaux applicables (en particulier la Convention-cadre, la Charte des langues, les articles 26 et 27 du PIDCP, l'article 14 de la CEDH et son protocole n° 12). La Cour européenne des droits de l'homme a dit à propos de l'article 14 que « la discrimination consiste à traiter de manière différente sans justification objective et raisonnable des personnes placées dans des situations comparables. Un traitement différencié est dépourvu de "justification objective et raisonnable" lorsqu'il ne poursuit pas un "but légitime" ou qu'il n'existe pas un "rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé" ». La Cour a précisé que l'article 14 laisse à l'État une marge d'appréciation et que « l'étendue de la marge d'appréciation dont les Parties contractantes jouissent à cet égard varie selon les circonstances, les domaines et le contexte »¹⁸. La Cour constitutionnelle ukrainienne procède actuellement au contrôle de constitutionnalité de la loi sur la langue officielle. Par respect pour elle, la Commission de Venise ne se prononcera pas sur la compatibilité de la loi avec la Constitution ukrainienne.

III. Analyse

A. Observations générales

1. Procédure d'adoption

27. Il ressort des informations reçues par la délégation de la Commission de Venise lors de sa visite à Kiev que les représentants des minorités nationales n'ont pas été convenablement consultés pendant la préparation et l'adoption de la loi sur la langue officielle. La Commission de Venise rappelle à l'Ukraine qu'elle s'est engagée, au paragraphe 4 de l'article 7 de la Charte des langues, à prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues en définissant sa politique à l'égard des langues régionales ou minoritaires. L'article 15 de la Convention-cadre fait à l'Ukraine une obligation analogue de consultation en lui imposant de 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 (paragraphe 80).

¹⁷ [CDL-AD\(2017\)030](#), avis concernant les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017, qui régissait l'utilisation de la langue officielle, des langues minoritaires et des autres langues dans l'enseignement, paragraphes 124 et 125.

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, [Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine](#), n°s 27996/06 et 34836/06, 22 décembre 2009, paragraphe 42

28. La loi sur la langue officielle contenant de nombreuses dispositions qui affectent indubitablement les locuteurs des langues minoritaires, des représentants des minorités et des peuples autochtones d'Ukraine auraient dû être suffisamment et convenablement consultés, de sorte que leurs besoins soient compris et qu'il en soit tenu compte¹⁹. On ne saurait justifier cette implication insuffisante, comme l'ont fait les autorités lors de la visite à Kiev, en arguant que les minorités nationales seront consultées sur le projet de loi sur les minorités — abordé ci-dessous, aux paragraphes 33 à 38.

2. Légitimité de la promotion de la langue officielle et nécessité d'une approche équilibrée

29. Le but général de la loi sur la langue officielle est de protéger et de promouvoir le statut de l'ukrainien comme *langue de communication interethnique en Ukraine*. Le texte dit à ses articles 5 et 6 que l'État a la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que tout citoyen ukrainien ou ressortissant étranger vivant en Ukraine maîtrise convenablement la langue officielle.

30. La Commission de Venise a bien indiqué dans son avis sur l'article 7 de la loi sur l'éducation et dans des avis antérieurs sur l'Ukraine et d'autres pays qu'il est légitime et louable pour un État de promouvoir le renforcement de sa langue officielle, la maîtrise de cette langue par l'ensemble des citoyens et d'adopter des 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 société²⁰. Le préambule de la loi rappelle expressément que la Commission de Venise avait recommandé au législateur ukrainien de prendre d'autres mesures pour confirmer la place de la langue ukrainienne au sein de la société ukrainienne. La protection de la langue officielle est un but légitime, comme l'affirment clairement la Convention-cadre (article 14.3²¹) et la Charte des langues (préambule²²), et les organes de surveillance concernés l'ont souligné à plusieurs reprises dans leurs rapports de suivi par pays²³.

31. Cela dit, ces traités impliquent que les États membres doivent arbitrer équitablement entre d'une part la préservation et la promotion de la langue officielle, instrument d'intégration sociale, et de l'autre la protection des droits linguistiques des membres des minorités nationales²⁴. Tout en reconnaissant qu'il est légitime pour tout État de chercher à consolider sa langue officielle, en particulier dans les pays où elle a récemment été opprimée, l'AFCF a

¹⁹ La Commission a souligné dans plusieurs avis la nécessité et l'importance de la participation des personnes appartenant aux minorités nationales aux processus législatifs qui les concernent. Voir notamment [CDL-AD\(2004\)026](#), Avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro, paragraphe 44 ; [CDL-AD\(2004\)013](#), *op. cit.*, paragraphe 47 ; [CDL-AD\(2017\)030](#), *op. cit.*, paragraphe 54.

²⁰ [CDL-AD\(2017\)030](#), *op. cit.*, paragraphe 118. Voir également [CDL-AD\(2010\)035](#), avis relatif à la loi sur la langue d'État de la République slovaque, paragraphes 41-42 ; [CDL-AD\(2012\)011](#), avis sur la loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie, paragraphe 73.

²¹ Comme indiqué dans le rapport explicatif de la Convention-cadre, « la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue se fera sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue. La connaissance de la langue officielle est en effet un facteur de cohésion sociale et d'intégration. »

²² Le préambule de la Charte des langues affirme que « la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre ». Il est observé dans la note explicative de la Charte des langues qu'il est « reconnu que, dans tous les États, la connaissance de la langue officielle (ou d'une des langues officielles) est une nécessité ; ainsi, aucune disposition de la charte ne devrait être interprétée comme tendant à instituer un obstacle à la connaissance des langues officielles ».

²³ Voir par exemple [ACFC/INF/OP/I\(2003\)005](#), avis sur la Fédération de Russie, adopté le 13 septembre 2002, paragraphe 80 ; [ACFC/INF/OP/I\(2002\)5](#), premier avis sur l'Estonie, adopté le 14 septembre 2001, paragraphe 39.

²⁴ Voir [CDL-AD\(2011\)008](#), *op. cit.*, paragraphe 97.

constamment demandé dans ses avis sur l'Estonie, la Lettonie et l'Ukraine que ces mesures ne restreignent pas indûment les droits linguistiques des membres des minorités nationales²⁵.

32. C'est également la position adoptée par la Commission de Venise dans ses précédents avis sur l'emploi des langues en Ukraine. Tout en soulignant qu'il est légitime de chercher à promouvoir « 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 »²⁶, elle a indiqué que les mesures prises pour atteindre ce but légitime doivent être coordonnées et équilibrées de façon appropriée par des garanties et des mesures de protection des droits linguistiques des minorités nationales, qui ne doivent pas être indûment restreints²⁷.

33. La Constitution ukrainienne (article 10.3) impose aussi de garantir *la liberté de développement, d'emploi et de protection du russe et autres langues pratiquées par des minorités nationales*, ce qui appelle un traitement équilibré dans le domaine d'emploi des langues. Or la loi examinée ici se concentre presque exclusivement sur le renforcement de l'emploi de l'ukrainien, sans aborder en même temps de façon systématique celui des langues minoritaires. Dans plusieurs dispositions, elle autorise toutefois aussi dans une certaine mesure l'emploi des langues minoritaires. De nombreux articles contiennent des dispositions définissant expressément les exceptions à l'obligation générale d'emploi de l'ukrainien²⁸. Certaines dispositions assortissent ces exceptions de mentions telles que *sauf disposition contraire de la loi* (articles 13.6 et 13.8), *conformément à la loi* (article 28.2), ou encore *fixées par des lois spéciales* (article 21.9). En revanche, d'autres dispositions désignent clairement les lois qui régissent l'emploi des autres langues²⁹, ce qui est préférable du point de vue de la sécurité juridique. Plusieurs dispositions (articles 18.5, 23.2, 26.1, 29.2, 32.3, 39.4) en particulier mentionnent la loi sur la procédure d'exercice des droits des populations autochtones et des minorités nationales (ci-après désignée par « la loi sur les minorités »). Or cette loi n'existe pas encore. Le point 8.3 de la section IX (dispositions finales et transitoires) de la loi sur la langue officielle prévoit que le Conseil des ministres de l'Ukraine préparera et soumettra le projet de texte à la Verkhovna Rada dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi sur la langue officielle (pour janvier 2020). L'actuelle loi sur les minorités nationales étant loin de garantir une protection suffisante aux minorités, une nouvelle loi sur la protection des minorités est de toute évidence nécessaire.

34. Il aurait toutefois mieux valu que la loi sur les minorités soit préparée en même temps que la loi sur la langue officielle, de façon à obtenir d'emblée un bon équilibre entre la protection de l'ukrainien et celle des droits linguistiques des membres des minorités nationales. Cela aurait

²⁵ Voir [ACFC/INF/OP/I\(2002\)5](#), *op. cit.*, paragraphe 39 ; [ACFC/OP/I\(2008\)002](#), premier avis sur la Lettonie, adopté le 9 octobre 2008, paragraphe 109 ; [ACFC/INF/OP/I\(2002\)010](#), *op. cit.*, paragraphe 50.

²⁶ [CDL-AD\(2011\)008](#), *op. cit.*, paragraphe 49.

²⁷ [CDL-AD\(2017\)030](#), *op. cit.*, paragraphe 77.

²⁸ C'est par exemple le cas de l'article 23, qui décrit les conditions dans lesquelles il serait admissible d'utiliser une autre langue que l'ukrainien dans les activités publiques culturelles, artistiques, récréatives et de divertissement (article 23.2), dans les annonces, les affiches et autres documents d'information sur des activités publiques culturelles, artistiques, récréatives et de divertissement (article 23.3), dans les productions ou représentations publiques d'œuvres théâtrales (article 23.4), dans les documents d'information sur les objets exposés dans les musées ou les expositions d'art et dans les billets d'entrée dans les musées et expositions (article 23.5), dans les films projetés en Ukraine (article 23.6), et dans les services de tourisme et d'accompagnement de visites (article 23.8).

²⁹ Voir par exemple l'article 14.2, qui évoque la possibilité d'emploi d'une autre langue que l'ukrainien devant les tribunaux, selon les modalités prévues dans les codes de procédure et la loi sur la justice et le statut des juges ; l'article 23.6, qui dit que les films d'origine ukrainienne peuvent être projetés en tatar de Crimée ou d'autres langues de peuples autochtones dans les conditions prévues par la loi sur le cinéma ; l'article 24, qui dit que le volume (minimum) obligatoire d'émissions en ukrainien, pour certaines catégories de chaînes de télévision et de stations de radio, est fixé par la loi sur la radiodiffusion-télévision, etc.

été d'autant plus souhaitable que les liens sont étroits entre ces deux textes, qui devraient se compléter.

35. Si certaines dispositions de la loi sur la langue officielle entreront en vigueur entre un et cinq ans après l'entrée en vigueur du texte, bien d'autres dispositions restreignant l'emploi des langues minoritaires sont déjà en vigueur depuis le 16 juillet 2019 (comme les articles 8, 12, 14-18, 20, 23,7, 24, 28, 29, 34, 35, 39, 40, 41, etc.). Certains de ces articles (l'article 29, par exemple³⁰) prévoient expressément que les conditions d'emploi des langues minoritaires et autochtones dans les domaines concernés seront fixées dans la loi sur les minorités.

36. Les dispositions qui prévoient une possibilité d'emploi des langues minoritaires et autochtones ne pourront effectivement être appliquées qu'après l'entrée en vigueur de la loi sur les minorités. Le législateur devrait donc envisager de reporter jusqu'à l'adoption de ce texte la mise en œuvre des dispositions de la loi sur la langue officielle déjà en vigueur. Les modifications à apporter à la loi sur la langue officielle dans le sillage des recommandations formulées dans le présent avis et dans les avis précédents sur le même sujet devraient être préparées en même temps que la loi sur les minorités, et en étroite consultation avec toutes les parties prenantes concernées, en particulier les représentants des minorités nationales et des peuples autochtones.

37. Il a été assuré à la délégation de la Commission de Venise, lors de sa visite à Kiev, que les minorités nationales et les peuples autochtones bénéficieraient de garanties suffisantes de protection de leurs droits, conformément aux engagements internationaux de l'Ukraine, en particulier ceux qui découlent de la Convention-cadre, de la Charte des langues, de la CEDH et de son protocole n° 12.

38. La loi sur la langue officielle indique toutefois déjà la position du législateur ukrainien sur les droits linguistiques des membres des minorités nationales. Son article 2.3 précise que la loi à venir sur les minorités nationales se conformera aux normes spécifiques fixées dans la loi sur la langue officielle. Aux yeux de la Commission de Venise, l'interprétation de cette disposition ne devrait pas pouvoir faire obstacle à la mise en place des garanties juridiques de protection effective et d'emploi des langues minoritaires ; le législateur devrait être prêt à tempérer suffisamment, à la lumière des recommandations formulées dans le présent avis, les règles générales fixées dans la loi sur la langue officielle qui se révèlent incompatibles avec les engagements internationaux de l'Ukraine.

3. Compatibilité avec le principe de non-discrimination

39. Plusieurs dispositions de la loi prévoient un traitement différencié selon les catégories de langues : a) langues des peuples autochtones ; b) anglais ; c) langues des minorités nationales figurant parmi les langues officielles de l'UE (bulgare, grec, allemand, polonais, roumain, slovaque et hongrois) ; d) langues minoritaires n'ayant pas le statut de langues officielles de l'UE (russe, biélorusse et yiddish en particulier). Les dispositions en question sont les suivantes :

- l'article 21, qui instaure des régimes différents pour les locuteurs des quatre groupes de langues ci-dessus dans le domaine de l'éducation (voir paragraphes 68 et 69) ;
- l'article 22.2, qui dit que les publications scientifiques doivent être publiées dans la langue officielle, en anglais et/ou dans d'autres langues officielles de l'Union européenne ;
- l'article 25.5, qui prévoit une exception à l'obligation imposée aux éditeurs de médias écrits d'offrir des versions parallèles en langue ukrainienne et à l'obligation faite aux

³⁰ Pour les dispositions déjà en vigueur qui renvoient directement à la loi sur les minorités, voir également les articles 18 et 39. L'article 32 qui y renvoie aussi entrera en vigueur le 16 janvier 2020.

diffuseurs de médias écrits distribuant des médias écrits dans d'autres langues d'en distribuer aussi une version en langue ukrainienne (*ces exigences ne s'appliquent pas aux médias de masse imprimés exclusivement publiés en tatar de Crimée, dans d'autres langues de peuples autochtones d'Ukraine, en anglais ou dans une autre langue officielle de l'Union européenne, qu'ils contiennent ou non des textes en langue officielle, ni n'ont plus aux publications scientifiques dont la langue est déterminée à l'article 22 de la présente loi*);

- l'article 26.2, qui dit que l'exigence qui impose que 50 % des titres offerts à la vente en librairie ou dans d'autres circuits de distribution soient rédigés en langue officielle ne s'applique pas aux librairies et autres commerces diffusant uniquement des livres dans les langues officielles de l'UE ou dans la langue officielle ;
- L'article 27.1, qui dit que *les logiciels dotés d'une interface utilisateur vendus en Ukraine doivent posséder une interface utilisateur dans la langue officielle, en anglais et/ou dans d'autres langues officielles de l'Union européenne.*

40. La notion de peuple autochtone n'est pas définie dans la Constitution ; elle apparaît pourtant à ses articles 11, 92 et 119, dans la loi sur la langue officielle, dans la loi sur l'éducation et dans l'actuelle loi sur les minorités. Elle ne semble non plus définie dans aucun autre texte législatif national. La délégation de la Commission de Venise a retiré de sa visite à Kiev que les « peuples autochtones de l'Ukraine » seraient les minorités qui n'ont pas d'État-parent. Ont expressément été mentionnés les Tatars de Crimée, les Karaites et les Krymchaks ; les Gagaouzes sembleraient en revanche exclus de cette catégorie en raison de l'existence de la région autonome de Gagaouzie en République de Moldova. Quant à la notion de minorité nationale, elle est comprise par les autorités comme n'englobant que les minorités mentionnées dans la déclaration de l'Ukraine consignée dans son instrument de ratification de la Charte des langues (voir paragraphe 15). Il est important de clarifier le sens exact de ces notions, soit dans le texte de la loi sur la langue officielle, soit dans la future loi sur les minorités.

41. En ce qui concerne le traitement différencié, la Commission de Venise rappelle que la Convention-cadre et la Charte des langues n'obligent pas les pouvoirs publics à octroyer à chaque groupe minoritaire une protection identique. Mais pour ne pas être discriminatoire, toute différence de traitement d'une minorité nationale doit être dûment justifiée.

42. Dans son avis de 2017, la Commission de Venise estimait qu'au regard de la situation courante des Tatars de Crimée et d'autres minorités peu nombreuses, des mesures positives en leur faveur pouvaient se justifier. Mais elle trouvait beaucoup plus difficile à justifier de quelque manière que ce soit la différence de traitement liée à l'emploi des langues dans l'éducation entre les minorités parlant une langue officielle de l'UE et les autres minorités nationales, comme la minorité russe³¹. La Commission arrivait à la conclusion qu'il est fortement probable que le traitement moins favorable réservé à la langue russe (et aux autres langues qui ne sont pas des

³¹ La Commission de Venise avait dit : « 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 États 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. » [CDL-AD\(2017\)030](#), *op. cit.*, paragraphe 112.

langues officielles de l'Union européenne) ne soit pas justifiable au regard du principe de non-discrimination, à moins qu'une justification plus convaincante ne soit avancée (paragraphe 110).

43. La loi sur la langue officielle étend le traitement différencié à d'autres domaines. Les autorités ukrainiennes ont expliqué que, les peuples autochtones n'ayant pas d'État-parent, ils sont vulnérables et méritent un soutien accru de l'État ukrainien. Dans son avis de 2017, la Commission de Venise observait déjà 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 ». Cela s'applique également à des exemptions prévues dans la loi sur la langue officielle en faveur des langues des peuples autochtones.

44. Pour ce qui est du traitement différencié prévu dans les dispositions ci-dessus pour les minorités parlant une langue officielle de l'UE et les autres minorités nationales, les autorités l'ont justifiée par les ambitions européennes de l'Ukraine et par le siècle d'oppression de la langue ukrainienne en faveur du russe, qui mettait de fait le russe en situation privilégiée dans la société ukrainienne. La Commission de Venise estime que ces arguments ne sauraient infirmer son appréciation, et ne sont pas convaincants dans la perspective des droits de l'homme en général et de l'interdiction de la discrimination en particulier. Des considérations de politique extérieure — qu'il s'agisse de la politique pro-européenne de l'Ukraine ou du conflit avec la Russie engendré par l'annexion de la Crimée — ne sont pas valables dès lors qu'il s'agit des langues que les citoyens (dont les membres des minorités nationales) sont autorisés à utiliser. Pour ce qui est de l'oppression historique de l'ukrainien, elle pourrait justifier l'adoption de mesures positives en faveur de l'ukrainien ; mais de l'avis de la Commission de Venise, elle ne saurait légitimer que l'on prive la langue russe et ses locuteurs vivant en Ukraine de la protection accordée à d'autres langues et à leurs locuteurs — sans compter que la règle applicable aux langues n'appartenant pas aux langues officielles de l'UE affecte bien d'autres langues, au-delà du russe. La Commission de Venise recommande donc au législateur de révoquer les distinctions opérées par la loi entre les langues minoritaires dans la mesure où elles sont dépourvues de justification objective et raisonnable.

B. Observations spécifiques

1. Communications privées (article 2)

45. L'article 2.2 précise que la loi ne s'applique pas aux communications privées ni aux rites religieux. On ne voit pas très bien comment la notion de « communication privée » sera définie aux fins de la loi. On en trouve une définition au troisième paragraphe de l'article 258 du [Code de procédure pénale](#) ukrainien, qui dit que *les communications sont réputées privées dès lors que l'information est transmise et stockée dans des conditions matérielles ou juridiques conduisant les personnes impliquées dans cette communication à penser que l'information concernée est à l'abri de toute interférence par des tiers.*

46. Si cette interprétation devait s'appliquer dans le contexte de la loi sur la langue officielle, elle porterait atteinte au droit à la liberté d'expression et aux droits protégés à l'article 10 de la Convention-cadre, les personnes privées devant avoir la possibilité d'employer une langue minoritaire entre elles, même lorsque leurs communications peuvent être vues ou entendues par d'autres dans un espace public. Elle porterait aussi atteinte à la liberté d'expression garantie à l'article 10 de la CEDH. La remarque vaut également pour les fonctionnaires, qui ne devraient pas être astreints à employer la langue officielle dans leurs communications orales ou écrites non officielles entre eux pendant leur service.

2. Exigences de connaissance de la langue (articles 6, 7 à 11, 44, 48)

a. Niveau de connaissance de la langue exigé des citoyens (article 6)

47. L'article 6 exige que tout citoyen ukrainien connaisse l'ukrainien. La loi impose à l'État de fournir à chaque citoyen ou citoyenne d'Ukraine la possibilité de maîtriser la langue officielle, non seulement par le canal du système éducatif ordinaire, mais aussi en organisant des cours d'ukrainien gratuits pour adultes (article 6). L'article 5 prévoit que l'État adopte un certain nombre d'autres mesures positives pour faciliter la maîtrise de la langue officielle.

48. Ces mesures visant à ce que tous les nationaux et ressortissants étrangers qui vivent en Ukraine maîtrisent convenablement l'ukrainien sont bienvenues. Elles vont dans le sens d'avis antérieurs, dans lesquels la Commission de Venise recommandait que soient prises des mesures positives pour réaffirmer le rôle de l'ukrainien comme seule langue officielle, et dans celui de l'article 10.2 de la Constitution ukrainienne (voir ci-dessus au paragraphe 9).

49. Mais les conséquences de la désobéissance à ces exigences pour les citoyens ne sont pas très claires. On ne voit pas non plus comment cette disposition s'articulera avec les dispositions de la loi qui permettent à une personne qui ne sait pas l'ukrainien d'employer une autre langue. C'est par exemple le cas à l'article 16.2, qui dit qu'*un agent d'un service de répression ou d'un service de renseignement peut communiquer avec une personne qui ne comprend pas la langue officielle dans une langue acceptable pour les deux interlocuteurs, ou par le truchement d'un interprète*. Le fonctionnaire pourrait-il en pareil cas refuser de communiquer dans une autre langue avec un ressortissant ukrainien qui dit ne pas comprendre l'ukrainien? (Pour d'autres cas similaires, voir également les articles 30.3 et 33.2.) Cette disposition devrait être reformulée d'une façon qui ne puisse pas fonder juridiquement le refus d'application à des nationaux des exceptions prévues dans ces dispositions, voire d'autres textes législatifs.

b. Niveau de connaissance de la langue exigé pour l'acquisition de la nationalité (article 7)

50. L'article 7 dit qu'une personne demandant la nationalité ukrainienne doit démontrer dans un examen de contrôle qu'elle *connaît suffisamment la langue officielle*. Le niveau de compétence requis sera défini et l'examen organisé par la Commission nationale de normalisation de la langue officielle (ci-après désignée par « la Commission sur la langue officielle »). Cette disposition entrera en application en juillet 2021.

51. La Commission de Venise ne voit pas pourquoi d'autres preuves de connaissance suffisante de la langue, tel un diplôme scolaire, ne sont pas admissibles, comme cela semble être le cas sous le régime de l'actuelle loi sur la nationalité (n° 2235-III du 18 janvier 2001) et pour certaines catégories professionnelles énumérées à l'article 9.1 (voir article 10.3).

c. Niveau de connaissance de la langue exigé pour l'accès à des fonctions au sein de l'État (articles 9 à 11 et 44)

52. L'article 9 contient une longue liste de fonctions publiques et électives pour lesquelles il est demandé *de savoir et d'utiliser la langue officielle dans l'exercice des fonctions officielles concernées*. Le niveau de compétence requis sera défini par la Commission sur la langue officielle, et peut être démontré pour certaines catégories de fonctions (députés, fonctionnaires, etc.) par présentation d'un diplôme scolaire de fin d'enseignement secondaire général indiquant que la personne a étudié l'ukrainien comme une matière (articles 10, 11.1 et 44.1.3). Ces exigences entreront en vigueur le 16 juillet 2021 (section IX, point 1).

53. Ces dispositions visent certes un but légitime, mais pour être conformes au principe de non-discrimination, les exigences de compétence linguistique doivent être spécifiquement proportionnées à l'intérêt public légitime qu'elles poursuivent. L'ACFC a indiqué dans son commentaire thématique n° 3 que « pour ce qui est des postes où la maîtrise de la langue officielle est une condition légitime, les exigences linguistiques doivent, dans chaque cas, être proportionnées à l'intérêt public poursuivi et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Par ailleurs, il convient de mettre en place des cours de langue et, le cas échéant, un soutien ciblé avant l'entrée en application des exigences linguistiques afin de faciliter l'apprentissage de la langue officielle et de prévenir la discrimination ou la participation insuffisante d'employés ou de candidats appartenant aux minorités nationales. »³² Cela signifie que la Commission sur la langue officielle devra moduler les exigences en fonction du niveau de compétences linguistiques qu'il est légitime d'attendre pour chacune des catégories professionnelles ou des fonctions figurant à l'article 9 de la loi. Les dispositions mentionnées ci-dessus ne semblent pas faire obstacle à cette différenciation, ce qui est une bonne chose.

54. En ce qui concerne la compétence linguistique exigée des membres des parlements nationaux et locaux, la Commission de Venise rappelle que, dans son arrêt en l'affaire *Podkolzina c. Lettonie*, la Cour européenne des droits de l'homme a dit qu'exiger d'un candidat à des élections législatives qu'il comprenne et parle le letton ne viole pas l'article 3 du protocole n° 1³³. Cependant, comme cela est expliqué dans le commentaire thématique n° 3 de l'ACFC, les exigences linguistiques imposées aux candidats aux élections législatives et locales peuvent poser des problèmes de compatibilité avec l'article 15³⁴ de la Convention-cadre, car elles compromettent la participation des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires publiques (paragraphe 92). La Commission de Venise reconnaît que les exigences linguistiques imposées aux membres des parlements nationaux et locaux poursuivent un but légitime, mais leur compatibilité avec l'article 15 de la Convention-cadre dépendra de leurs modalités d'application pratique. Les exigences de compétence linguistique figurant à l'article 9 de la loi entrent en vigueur le 16 juillet 2021. Les autorités ukrainiennes, dit la loi, auront à offrir aux personnes auxquelles elle impose d'apprendre et d'employer l'ukrainien, et de démontrer leur connaissance de la langue (section IX, point 1), des moyens suffisants de le faire.

d. Contrôle de la connaissance de la langue (article 48)

55. Trois documents seulement permettent de justifier de la connaissance de la langue officielle : 1) le certificat d'État ; 2) un extrait du registre prouvant la délivrance du certificat d'État ; 3) un certificat de fin de scolarité dans l'enseignement secondaire général. L'examen est gratuit pour les citoyens ukrainiens. Il est possible de contester les résultats devant la Commission de la langue officielle, puis devant un tribunal. Les informations figurant sur le certificat d'État (nom, prénom et patronyme du titulaire, degré de compétence dans la langue officielle, numéro et date de délivrance du certificat) sont consultables en ligne sur le site web de la Commission de la langue officielle (article 48).

56. La loi semble mettre en place toutes les garanties nécessaires pour éviter les décisions arbitraires dans la délivrance des certificats d'État de connaissance de l'ukrainien. Cela dit, l'information sur le degré de compétence linguistique d'une personne doit être considérée comme portant sur un aspect de sa personnalité couvert par le droit au respect de la vie privée. La publication de cette information sur un site accessible au grand public ne saurait être considérée comme justifiée, au sein d'une société démocratique, par l'un des buts légitimes

³² ACFC, [Commentaire thématique n° 3](#) sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, paragraphe 87.

³³ Cour européenne des droits de l'homme, 9 avril 2002, [Podkolzina c. Lettonie](#), n° 46726/99, paragraphes 33-34.

³⁴ Article 15 : « Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant. »

mentionnés à l'article 8.2 de la CEDH. Cette information ne devrait donc être accessible qu'à un nombre restreint de personnes ayant un intérêt légitime à vérifier l'authenticité du certificat d'État que présente une personne pour acquérir la nationalité ukrainienne ou postuler à l'une des fonctions énumérées à l'article 9.

3. Langue de travail des autorités publiques (articles 13 à 16)

57. Les articles 13 à 16, déjà en vigueur, traitent de l'emploi des langues au sein de certaines autorités publiques. L'article 13 dit que les règlements et actes de portée individuelle adoptés par les autorités centrales et les collectivités locales doivent être rédigés en ukrainien et se conformer aux normes ukrainiennes de terminologie juridique fixées par la Commission de la langue officielle. Les actes de portée individuelle adoptés par les collectivités locales de la République autonome de Crimée *peuvent en outre être traduits et publiés en tatar de Crimée* (article 13.4).

58. On comprend difficilement pourquoi cette possibilité n'existe que pour le tatar de Crimée, et non pour les langues d'autres peuples autochtones et minorités nationales. Cette disposition est par ailleurs en conflit avec l'article 10.2.c et d de la Charte des langues, par lequel l'Ukraine s'est engagée, sur les territoires dans lesquels réside un nombre de locuteurs de ces langues qui le justifie, à autoriser les collectivités régionales à publier des textes officiels dont elles sont à l'origine également dans la langue régionale ou minoritaire concernée.

59. Les paragraphes 6 et 8 de l'article 13 prévoient que *sauf disposition contraire de la loi, les autorités centrales et locales admettent pour examen les documents rédigés dans la langue officielle, et les réponses aux requêtes présentées par des personnes physiques ou morales sont formulées dans la langue officielle*. Ces autorités peuvent toutefois utiliser d'autres langues lorsqu'elles s'adressent à des destinataires étrangers (article 13.7). L'article 13 est entré en vigueur le 16 juillet 2019, hormis son deuxième paragraphe, qui entrera en vigueur une fois que les normes de terminologie juridique ukrainienne auront été adoptées.

60. La Commission de Venise rappelle que la Convention-cadre (article 10.2) fait obligation à l'Ukraine, dans les zones géographiques où habitent traditionnellement ou en grand nombre des personnes appartenant à des minorités nationales, de réunir les conditions qui permettent l'emploi de la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives. Mais même dans d'autres zones, l'article 13 ne devrait pas être interprété comme interdisant en toute circonstance au fonctionnaire de répondre à l'administré dans une langue autre que l'ukrainien. La Commission avait estimé dans un avis antérieur que « les pouvoirs publics (article 3.1) et leurs agents, fonctionnaires et représentants ne devraient avoir l'obligation d'employer la langue d'État dans le cadre de leurs fonctions que si cela ne porte pas atteinte aux droits linguistiques dont les particuliers peuvent se prévaloir au titre de règles particulières ou de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et à la protection des minorités nationales »³⁵. Cet avis renvoie aux constatations du 25 juillet 2000 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies en l'affaire *Diergaardt et al. c. Namibie*³⁶, où le Comité disait qu'une instruction donnée par le gouvernement aux fonctionnaires de ne pas répondre à une communication écrite ou orale, même une simple conversation téléphonique avec les autorités, en langue afrikaans, alors qu'ils seraient capables de le faire, constitue une violation de l'article 26 du PIDCP. Cette décision implique que l'État doit accepter que, lorsqu'un administré s'adresse aux autorités publiques dans une langue non officielle, le fonctionnaire puisse à son gré répondre dans cette langue s'il en est capable.

61. Il serait souhaitable que le législateur prenne en considération les observations ci-dessus lors de la révision de la loi sur la langue officielle et dans la préparation de la loi sur les minorités.

³⁵ [CDL-AD\(2010\)035](#), *op. cit.*, paragraphe 57.

³⁶ Human Rights committee – communication no 760/1997, [views of the committee](#), 25 July 2000 UN doc. A/55/40, vol II p.140, paragraphe 10.10.

Ces textes devraient prévoir la possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans les zones où réside un grand nombre de leurs locuteurs, et l'emploi de toutes les langues en tout lieu dans les situations décrites ci-dessus, surtout dans les communications orales. Il est particulièrement important aussi que la loi définisse clairement des exceptions pour l'utilisation des langues autres que l'ukrainien dans les situations d'urgence (comme dans les communications avec les services de secours : police, pompiers, personnel hospitalier, etc.).

62. L'article 16 dit que *la langue officielle est celle des règlements, de la documentation, des registres, des activités officielles et des communications avec la population d'Ukraine au sein des services de répression, des services de renseignement et des services gouvernementaux spécialisés dans des fonctions de maintien de l'ordre et de répression*. Mais le personnel de ces services est autorisé par le deuxième paragraphe de l'article 16 à *communiquer avec une personne qui ne comprend pas la langue officielle dans une langue acceptable pour les deux interlocuteurs, ou par le truchement d'un interprète*.

63. L'article 15 prévoit la même obligation d'utilisation de l'ukrainien dans *les forces armées nationales et autres structures militaires créées par la loi* sans aucune exception. La Commission de Venise recommande d'y ajouter une exception semblable à celle du deuxième paragraphe de l'article 16.

4. Langue officielle dans les processus électoraux (article 18)

64. L'article 18, déjà en vigueur, traite de l'emploi de l'ukrainien dans les élections et les référendums. Il impose que les bulletins de vote et autres documents électoraux, ainsi que les documents écrits et audiovisuels de campagne (*diffusés à la radio et à la télévision, affichés en extérieur à des fins publicitaires, distribués sous forme de tracts ou de journaux, ou consultables sur l'internet*) soient en ukrainien. Mais l'article 18.4 permet aussi la reproduction de documents de campagne électorale dans les langues minoritaires ou autochtones concernées pour diffusion *dans certaines localités, de la façon et dans les conditions prévues par la loi* sur les minorités.

65. Lorsqu'ils distribuent des documents de campagne électorale, les candidats et leurs partis politiques ne remplissent pas une fonction publique. Ils exercent simplement leur liberté d'expression pour faire connaître leurs idées politiques et leurs programmes aux électeurs. La liberté d'expression s'assortit de la liberté de choix des moyens de communication, ce qui englobe la langue. La Commission de Venise pense que l'article 18.4 ne remplit pas les conditions qui justifieraient la restriction qu'il impose à la liberté d'expression, car on ne voit guère comment cette restriction pourrait être « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 10.2 de la CEDH. Elle estime qu'il devrait être possible de distribuer des documents de campagne électorale dans n'importe quelle langue, non seulement dans les zones à forte densité de population minoritaire, mais aussi dans tout le pays.

66. L'obligation de ne distribuer que des documents préparés en ukrainien et traduits ou doublés dans une autre langue pourrait par ailleurs pénaliser lourdement certains partis politiques ou candidats sollicitant les voix de groupes minoritaires. Si les autorités souhaitent qu'il existe des versions parallèles en ukrainien de ces documents, il faudrait que l'État apporte un soutien financier suffisant à leur traduction, leur doublage ou leur sous-titrage.

67. Comme l'a recommandé l'ACFC, « les autorités devraient aussi envisager d'offrir la possibilité d'utiliser des langues minoritaires dans les émissions radiotélévisées de service public consacrées aux campagnes électorales ainsi que sur les bulletins de vote et autres supports électoraux dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales »³⁷.

³⁷ ACFC, [Commentaire thématique n° 3](#), *op. cit.*, paragraphe 92.

5. Langue officielle dans l'enseignement (article 21)

68. L'article 21 reprend le contenu de l'article 7 de la loi sur l'éducation, sur laquelle s'était exprimée la Commission de Venise en 2017. Son premier paragraphe reconnaît aux personnes appartenant aux peuples autochtones le droit de recevoir dans les établissements préscolaires municipaux et les établissements d'enseignement primaire et secondaire un enseignement dans leur langue, parallèlement à l'ukrainien. Mais les membres des minorités nationales n'ont droit à l'enseignement dans leur langue, parallèlement à l'ukrainien, qu'au niveau préscolaire et primaire. Au niveau secondaire, ils ont tous le droit d'étudier leur langue comme une matière en soi. L'article 21.5 admet par ailleurs qu'une ou plusieurs disciplines (que la Commission de Venise comprend comme les matières au programme) soient enseignées en anglais ou dans l'une des langues officielles de l'UE.

69. Il semble donc que les membres des minorités bulgare, grecque, allemande, polonaise, roumaine et hongroise puissent étudier leur langue comme une matière en soi, mais aussi une ou plusieurs autres matières enseignées dans leur langue au secondaire. Les membres des minorités nationales qui ne parlent pas une langue officielle de l'UE (Bélarussiens, Gagaouzes, Juifs et en particulier Russes) ne pourront toutefois au secondaire qu'étudier leur langue comme une matière. Une hiérarchie est ainsi créée au secondaire : les peuples autochtones pourraient bénéficier d'un traitement plus favorable que les minorités nationales parlant une langue officielle de l'UE, et ces dernières que les autres minorités nationales.

70. Ni la loi sur la langue officielle ni la loi sur l'éducation ne précisent exactement le temps à consacrer aux langues minoritaires et autochtones. Mais la loi indique que l'exercice du droit correspondant sera garanti par la création de classes distinctes pour les élèves bénéficiant d'un enseignement dans une langue de minorité nationale ou autochtone, ce qui voudrait dire que l'enseignement bilingue de ce type ne sera plus du tout dispensé dans des établissements spéciaux distincts d'enseignement bilingue, comme c'est actuellement le cas.

71. La Commission de Venise avait critiqué le manque de clarté juridique de la loi sur l'éducation dans son avis de 2017 sur l'article 7 de ce texte (paragraphe 56 à 65). Il lui avait alors été assuré que la future loi sur l'enseignement secondaire général comporterait des dispositions claires et précises sur les divers aspects de la mise en œuvre du nouveau système instauré par l'article 7 (paragraphe 68).

72. Le ministère de l'Éducation a fourni à la Commission la traduction des dispositions concernées du projet de loi sur l'enseignement secondaire général qu'examine actuellement le Parlement en deuxième lecture. Le projet d'article 5.6 ne donne que quelques précisions sur le temps minimum à accorder à l'enseignement en ukrainien au niveau secondaire. Il dit que *pour les personnes appartenant à une minorité nationale dont la langue est aussi langue officielle de l'UE et qui exercent leur droit à faire leurs études dans leur langue, l'enseignement de premier cycle secondaire peut être assuré (est assuré ?) dans les établissements municipaux et les établissements des corporations en langue officielle à hauteur de 20 % du temps d'enseignement annuel en classe de cinquième*. Cette proportion devrait augmenter chaque année, pour ne pas être inférieure à 40 % en classe de neuvième. Les personnes concernées bénéficieront en second cycle secondaire d'un enseignement en ukrainien à hauteur minimale de 60 % du total du temps annuel d'enseignement.

73. Selon une note du ministère de l'Éducation³⁸, cela signifie que les enfants de cette catégorie pourront bénéficier d'un enseignement entièrement dispensé dans leur langue maternelle au jardin d'enfants et à l'école élémentaire, tout en étudiant l'ukrainien comme une

³⁸ Document officiel sur la mise en œuvre des recommandations de la Commission de Venise relatives à la loi sur l'éducation (*Non-paper on the implementation of the Venice Commission's recommendations on the Law on Education*), p. 3.

matière. Ce ne sera qu'à partir de la classe de cinquième qu'ils étudieront aussi d'autres matières en ukrainien. Mais la proportion minimum du temps accordé à l'enseignement en langue minoritaire après la cinquième n'est pas précisée. Il semblerait qu'il appartienne à l'autorité responsable de l'éducation de décider si et dans quelle mesure l'enseignement en langue minoritaire sera intégré dans les programmes scolaires.

74. Pour les membres d'autres minorités nationales, l'enseignement secondaire de premier et de second cycle secondaire leur sera dispensé dans les écoles municipales et des corporations en ukrainien pour 80 % au moins du temps annuel total d'enseignement. La liste des matières enseignées en ukrainien et en langue minoritaire sera fixée dans le programme pédagogique de l'établissement.

75. Le projet de loi continue donc d'accorder aux langues minoritaires qui sont aussi langues officielles de l'UE un traitement plus favorable qu'aux autres. Le texte n'élimine en outre pas les incertitudes suscitées par l'article 7 de la loi sur l'éducation en ce qui concerne l'enseignement en langue minoritaire. Le projet se borne à garantir un niveau suffisant d'enseignement en ukrainien pour les membres des minorités nationales qui ont demandé d'intégrer le régime d'éducation bilingue (en ukrainien et dans leur langue minoritaire), mais sans préciser le temps minimum à accorder à l'enseignement en langue minoritaire. Il laisse donc les autorités décider des matières qui seront enseignées dans les langues minoritaires et autochtones, et le temps qui sera imparti à ces enseignements.

76. Cela pourrait se traduire par des décisions arbitraires et susciter une situation dans laquelle une toute petite partie du temps est consacrée à certaines langues très largement utilisées dans le pays ou dans certaines de ses parties, et/ou une matière seulement est enseignée dans la langue minoritaire. Pour ce qui est de l'enseignement dans les langues des peuples autochtones, la traduction des dispositions du projet de texte fournie par le ministère de l'Éducation confirme que c'est bien un droit, mais sans préciser en aucune façon le temps qui lui sera affecté.

77. La Commission de Venise rappelle qu'elle avait estimé, dans son avis de 2017, en ce qui concerne l'enseignement secondaire, que « si la loi est appliquée de façon 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, cela pourrait clairement constituer une atteinte disproportionnée aux droits existants des minorités » (paragraphe 122). Mais ce pourrait être une solution acceptable si la loi permet l'enseignement de quelques matières en langue minoritaire pour autant que « les élèves concernés puissent atteindre une bonne maîtrise à l'écrit et à l'oral et traiter des sujets complexes » (paragraphe 123). Le projet de loi sur l'enseignement secondaire général ne garantit pas que la proportion de l'enseignement dispensé en langue minoritaire ou de peuple autochtone sera suffisante pour que les élèves atteignent à l'oral et à l'écrit un bon niveau de compétence dans leur langue maternelle.

78. La Commission de Venise a déjà examiné dans son avis de 2017 le traitement différencié que prévoyait la loi sur l'éducation et que confirme la loi sur la langue officielle. Tout en reconnaissant qu'il peut exister de bonnes raisons pour accorder un traitement préférentiel aux peuples autochtones, comme le fait l'article 7, elle concluait qu'il était très improbable que le traitement moins favorable prévu dans cet article pour les langues minoritaires qui ne sont pas en même temps des langues officielles de l'UE soit justifiable à la lumière du principe de non-discrimination (paragraphe 110 et 114). Les arguments avancés par les autorités lors de la visite à Kiev sont dans l'ensemble les mêmes que ceux qu'avait examinés la Commission dans son avis de 2017. La conclusion formulée dans ce dernier vaut donc aussi pour l'article 21 de la loi sur la langue officielle.

79. Point positif : le paragraphe 10 de l'article 5 du projet de loi dit que les écoles privées qui dispensent un enseignement secondaire général payant à des personnes physiques ou morales et ne reçoivent pas de subventions de l'État peuvent librement choisir leur langue d'enseignement. Ces établissements seraient toutefois tenus de donner à leurs élèves une bonne connaissance de l'ukrainien. Cette disposition met en œuvre une recommandation formulée dans l'avis de 2017 (au paragraphe 105) et assure la conformité avec l'article 13 de la Convention-cadre, qui veut que l'Ukraine reconnaisse aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement. Il est donc conseillé au législateur d'adopter la disposition en l'état. Mais il se pourrait que les groupes minoritaires n'aient pas tous les moyens de créer leurs propres écoles privées en nombre suffisant pour satisfaire aux besoins de leurs groupes respectifs. La possibilité pour les membres de minorités et de peuples autochtones de bénéficier de l'enseignement de certaines matières dans leur langue correspond donc à un besoin essentiel pour eux.

80. Autre amélioration : l'extension de la période transitoire d'application de l'article 7 de la loi sur l'éducation du 1^{er} septembre 2020 au 1^{er} septembre 2023, qui reprend une autre recommandation formulée dans l'avis de 2017 (au paragraphe 82). Malheureusement, là encore la loi sur la langue officielle différencie le traitement des minorités linguistiques en n'appliquant cette extension qu'aux élèves des minorités nationales dont la langue maternelle est aussi langue officielle de l'UE et qui ont entamé leur scolarité avant le 1^{er} septembre 2018 (section IX, point 1). Cette disposition ne met donc que partiellement en œuvre la recommandation de la Commission de Venise puisque le régime précédent sera maintenu jusqu'au 1^{er} septembre 2020 pour les membres des minorités nationales dont les langues ne figurent pas parmi les langues officielles de l'UE (en particulier le russe) et les membres des peuples autochtones qui ont entamé leur scolarité avant le 1^{er} septembre 2018.

81. Pour expliquer ce traitement différencié, les autorités ont invoqué les liens étroits entre l'ukrainien et le russe, qui faciliteraient le passage des russophones au nouveau système. La Commission de Venise ne saurait apprécier le bien-fondé de cet argument. En tout cas, il ne montre en rien pourquoi les langues des peuples autochtones reçoivent le même traitement que le russe. La Commission recommande donc de prolonger la période transitoire pour les élèves de toutes les minorités nationales, que leur langue soit ou non une langue officielle de l'UE, et des peuples autochtones.

6. Langue officielle dans les activités scientifiques, culturelles et sportives (articles 22, 23, 26, 34)

a. Activités scientifiques (article 22)

82. L'article 22, qui entrera en application le 16 juillet 2020 (hormis son premier paragraphe), dit que les publications scientifiques doivent être rédigées en langue officielle, en anglais et/ou dans d'autres langues officielles de l'UE (article 22.2). Comme on l'a vu, cette différenciation dans le traitement des langues ne semble pas justifiée. La disposition porte atteinte à la liberté d'expression et aux libertés universitaires des personnes souhaitant publier des communications scientifiques dans des langues non officielles de l'UE.

83. L'article 22.5 dit que les rencontres scientifiques publiques peuvent se dérouler en ukrainien et/ou en anglais, sauf si elles portent sur une langue étrangère particulière ou sa littérature. Si une activité ou rencontre scientifique publique (conférence, table ronde, colloque, séminaire, école scientifique, etc.) doit utiliser une autre langue que l'anglais ou l'ukrainien, l'organisateur doit en avertir par avance les participants. *Auquel cas l'interprétation en langue officielle est facultative.* On ne voit pas très bien comment cette dernière disposition s'accorde avec l'article 22.6, qui dit que *quiconque assiste à une activité scientifique publique ne saurait en aucun cas être privé de son droit d'utiliser la langue officielle.* Faut-il comprendre que du droit

d'utilisation de la langue officielle découle pour les organisateurs une obligation de fournir des services d'interprétation aux participants d'une rencontre scientifique qui souhaitent s'exprimer en ukrainien ? Il serait nécessaire de clarifier la chose.

84. La Commission de Venise pense que la loi ne devrait porter que sur la langue des activités et rencontres organisées par des autorités publiques et/ou financées sur des crédits publics, et laisser aux organisateurs d'activités privées le libre choix de la langue, sans obligation pour eux de fournir des services d'interprétation dans les deux sens pour la langue officielle.

b. Actions culturelles et manifestations sportives (articles 23 et 34)

85. L'article 23, qui entrera en vigueur le 16 juillet 2021 (hormis ses paragraphes 1, 7 et 9), traite de l'utilisation des langues dans le domaine de la culture. Son deuxième paragraphe impose une règle générale d'emploi de l'ukrainien dans les actions culturelles, artistiques, récréatives et de divertissement, l'utilisation d'autres langues étant exceptionnellement admissible si elle est justifiée *par la conception artistique ou créatrice de l'organisateur de l'activité*, ainsi que dans les cas prévus dans la loi sur les minorités.

86. Cette disposition restreint le libre exercice du droit à la liberté d'expression (article 10 de la CEDH et article 9.1 de la Convention-cadre³⁹), ainsi que le droit des membres de minorités d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, et d'employer leur propre langue (article 27 du PIDCP). La liberté d'expression englobe la liberté artistique. Elle garantit non seulement le droit de communiquer et de recevoir de l'information, mais aussi celui de choisir le vecteur, notamment la langue et la forme. La loi devrait donc prévoir comme règle générale la liberté de quiconque de s'exprimer dans la langue de son choix, l'exception étant constituée par des restrictions qui doivent être « prévues par la loi », poursuivre un but légitime et être « nécessaires dans une société démocratique » (article 10.2 de la CEDH). Cela signifie aussi que toute restriction à la liberté d'utilisation de la langue de son choix doit être proportionnée au but légitime poursuivi. Il conviendrait de reformuler les articles 23.1 et 23.6 pour les mettre en conformité avec ce principe.

87. L'article 23.4 dit que *la production et/ou la représentation d'un spectacle dramatique dans une langue autre que la langue officielle dans un théâtre national ou municipal doit être assortie d'une traduction en langue officielle par sous-titres, enregistrement audio ou de quelque autre façon*. L'emploi d'autres langues que l'ukrainien est autorisé dans les annonces, les affiches ou les documents d'information sur des activités culturelles, artistiques, récréatives et de divertissement pour autant que la longueur du texte et la force du caractère utilisé dans une autre langue ne soient pas supérieurs à ceux du message en langue officielle (article 23.3). Si une activité culturelle, artistique, récréative et de divertissement en Ukraine fait l'objet d'une animation dans une autre langue, l'organisateur doit assurer l'interprétation simultanée ou consécutive en ukrainien (article 23.2). L'article 23.6 demande que la langue de distribution et de projection de films réalisés dans le pays soit l'ukrainien, avec les dialogues de la bande-son réalisés en ukrainien, *par doublage ou voix off*. Ce même paragraphe précise ensuite que les films réalisés dans le pays peuvent être projetés en tatar de Crimée ou autre langue de peuple autochtone, une exception qui ne s'applique pas aux autres minorités nationales.

88. La Commission de Venise a observé, à propos de dispositions similaires sur la langue officielle de la République slovaque, qu'elles imposent un travail et des coûts supplémentaires aux organisateurs de manifestations culturelles en langue minoritaire, et que même si elles répondent un but légitime, en permettant d'informer les membres de la majorité slovaque sur des

³⁹ L'article 9.1 dit : « Les Parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. »

manifestations culturelles qui s'adressent aux minorités nationales, ce but légitime doit être proportionné, et le gouvernement slovaque devrait par conséquent envisager d'assurer le financement public de la traduction slovaque, car la charge financière pourrait autrement « entraver fortement ou décourager l'organisation de manifestations culturelles dans les langues minoritaires »⁴⁰.

89. Ces observations restent valables dans le contexte ukrainien. La traduction, l'interprétation, les sous-titres, le doublage, etc. imposés par l'article 23 risquent d'alourdir le coût des activités culturelles, artistiques, récréatives et autres, ce qui pourrait grever les capacités réelles des minorités de réalisation de telles activités essentielles à la préservation de leur identité distincte. Cela est en conflit avec l'article 5 de la Convention-cadre⁴¹, et ne semble pas « encourager l'expression et les initiatives propres aux langues régionales ou minoritaires », comme le voudrait l'engagement contracté par l'Ukraine au titre de l'article 12.1.a de la Charte des langues. La loi sur la langue officielle ne contient par ailleurs aucune disposition sur l'aide au financement de la traduction, de l'interprétation, du doublage ou du commentaire en voix off. Une disposition en ce sens contribuerait à la conformité avec l'alinéa 1b de l'article 12 de la Charte des langues, par lequel l'Ukraine s'est engagée « à favoriser les différents moyens d'accès dans d'autres langues aux œuvres produites dans les langues régionales ou minoritaires, en aidant et en développant les activités de traduction, de doublage, de postsynchronisation et de sous-titrage ». La différenciation opérée entre les langues des peuples autochtones et celles des minorités nationales pourrait aussi susciter de graves problèmes d'égalité de traitement.

90. Contrairement à d'autres dispositions de l'article 23, qui outre l'obligation d'employer l'ukrainien prévoit aussi des possibilités d'utilisation d'autres langues (comme l'article 23.5, qui dit que les billets d'entrée dans les musées ou les expositions peuvent être libellés en ukrainien et dans une autre langue, etc.), l'article 23.7 n'admet pas d'exception comparable en ce qui concerne *les affiches de films et les billets de cinéma et autres lieux de projection de films*, qui ne peuvent donc être qu'en ukrainien. Cela constitue une atteinte à la liberté d'expression.

91. L'article 23.8 dit que *les services touristiques et d'accompagnement de visites sont assurés en langue officielle. Ces services peuvent être assurés dans d'autres langues pour les étrangers et les apatrides*. Cette disposition porte atteinte à la liberté d'expression garantie à l'article 10 de la CEDH, car elle semble dépourvue de but légitime. Elle est par ailleurs difficile d'application. Ces services sont d'habitude offerts à des groupes de touristes, qui peuvent être formés d'un mélange d'Ukrainiens et d'étrangers. Il ne serait pas réaliste d'attendre de l'accompagnateur qu'il vérifie chaque fois si son ou ses clients sont ou non de nationalité ukrainienne, et qu'il refuse de répondre à une question si elle est posée par un citoyen ukrainien dans une autre langue. Nul ne devrait être puni pour un tel acte.

92. L'article 34, entré en vigueur le 16 juillet 2019, dit que *les informations et autres annonces communiquées pendant les manifestations sportives et les billets d'entrée à une manifestation sportive et autres documents d'information sur des manifestations sportives* doivent être en ukrainien, à moins qu'il ne s'agisse d'une manifestation internationale, auquel cas d'autres langues peuvent être utilisées en plus de l'ukrainien. L'interdiction totale de l'utilisation d'autres langues dans les manifestations sportives nationales ou locales est une violation du droit à la liberté d'expression. Aucune exception n'étant prévue pour les langues minoritaires, cette disposition n'est pas non plus conforme aux obligations contractées par l'Ukraine dans la Convention-cadre (article 11.2) et la Charte des langues (article 12).

⁴⁰ [CDL-AD\(2010\)035](#), *op. cit.*, paragraphes 92-94.

⁴¹ L'Ukraine s'est engagée, en vertu de l'article 5 de la Convention-cadre, « à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel ».

c. Industrie du livre : édition et distribution (article 26)

93. L'article 26.1 impose à tous les éditeurs enregistrés de veiller à ce 50 % au moins des ouvrages qu'ils publient annuellement soient en ukrainien. Cette exigence ne s'applique pas aux livres en langue minoritaire ou de peuple autochtone financés sur un budget de l'État ou local, en application de la future loi sur les minorités. L'article 26.2 impose que les livres en ukrainien représentent au moins 50 % de la sélection offerte dans toute librairie et autre canal de distribution de livres, sauf là où ne sont vendus que des ouvrages d'enseignement des langues étrangères (dictionnaires, guides de conversation, etc.) ou des livres dans les langues officielles de l'UE, ainsi que dans les *librairies spécialisées* ouvertes aux fins de la réalisation des *droits des peuples autochtones et des minorités nationales d'Ukraine, conformément à la loi*. Ces règles entreront en vigueur le 16 juillet 2021.

94. Outre les problèmes de discrimination que pourrait susciter cette disposition, il est possible qu'elle entre en conflit avec l'alinéa 1a de l'article 12 de la Charte des langues et l'article 5 de la Convention-cadre, car elle pourrait être comprise comme décourageant et restreignant la diffusion de livres en langues régionales ou minoritaires. Il conviendra de définir plus clairement la catégorie « librairies spécialisées ».

7. Langue officielle dans les médias (articles 24 et 25)

a. Radio et télévision (article 24)

95. Sur l'emploi des langues à la télévision et à la radio, l'article 24 renvoie à la loi sur la radio et la télévision. Une disposition transitoire de la loi (section IX, point 7.24) modifie l'article 10 de la loi sur la radio et la télévision en relevant les quotas linguistiques, pour faire passer de 75 % à 90 % la proportion de contenus en langue ukrainienne dans les émissions nationales et régionales, et de 60 % à 80 % dans les émissions locales. Cette modification doit entrer en vigueur cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi sur la langue officielle (soit le 16 juillet 2024).

96. Puisque ces dispositions s'appliquent aussi aux chaînes et stations privées, elles restreignent le droit à la liberté d'expression (article 10 de la CEDH) et le droit, dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, des personnes appartenant à ces minorités d'avoir leur propre vie culturelle ou d'employer leur propre langue (article 27 du PIDCP). Bien que ces restrictions soient imposées dans un but légitime, on est en droit de se demander si elles sont proportionnées à ce but, car elles ne laissent guère de place à l'utilisation des langues minoritaires. Il convient de rappeler qu'en ratifiant la Convention-cadre, l'Ukraine s'est engagée à veiller, dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, à accorder dans la mesure du possible aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias (article 9.3.).

97. L'ACFC a critiqué, dans son avis de 2017 sur l'Ukraine⁴², la loi sur la radio et la télévision pour les quotas linguistiques rigides qu'elle impose aux médias, et une loi de 2016 portant modification de ce texte pour accroître l'emploi de l'ukrainien et des langues de l'UE à la radio et la télévision. L'ACFC a dit que « si la promotion de la langue officielle dans les médias publics est un but légitime (à condition que des dispositions appropriées soient prises pour diffuser des émissions dans les langues minoritaires), les conditions établies dans la nouvelle législation violent la Convention-cadre en allant au-delà des conditions d'obtention de licence et en interférant indûment avec les radiodiffuseurs privés ». La loi sur la langue officielle, qui réduit davantage encore la part des langues minoritaires dans les médias nationaux et locaux, n'est pas conforme à l'obligation contractée par l'Ukraine en vertu de la Charte des langues de « prendre les dispositions appropriées pour que les diffuseurs programment des émissions dans les langues régionales ou minoritaires » (article 11.1.a.iii) et « à encourager et/ou à faciliter

⁴² [ACFC/OP/IV\(2017\)002](#), *op. cit.*, paragraphe 22.

l'émission de programmes de radio dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière » (articles 11.1.b.ii et 11.1.c.ii). Cette réduction du temps d'antenne accordé aux langues minoritaires est aussi en contradiction avec les récentes recommandations de l'ECRML et du Comité des Ministres⁴³.

98. Dans leurs observations sur le présent avis, les autorités ukrainiennes ont indiqué que, selon les relevés du Conseil national de la radiodiffusion-télévision, la plupart des chaînes et stations ont déjà dépassé le quota fixé dans la loi sur la langue officielle. La Commission de Venise en infère qu'imposer un quota aussi élevé dans la situation actuelle ne répond pas à un besoin réel. Elle invite donc le législateur à revenir sur ces quotas, à la lumière du principe de proportionnalité, et à mettre en place si nécessaire des moyens appropriés de promouvoir l'emploi de l'ukrainien dans les médias par des incitations et des actions positives.

b. Presse écrite (article 25)

99. L'article 25 permet à la presse écrite de publier les périodiques en deux versions linguistiques ou davantage, dont l'une obligatoirement en ukrainien, du moment que toutes les versions sont identiques (en taille, format et contenu) et paraissent le même jour. Seule exception : la presse en tatar de Crimée, dans une autre langue autochtone, et en anglais ou autre langue officielle de l'UE (la traduction en ukrainien n'est alors pas obligatoire). La loi impose que la presse en ukrainien constitue au moins 50 % de la sélection de périodiques offerte dans un point de distribution de presse écrite. Ces règles deviendront applicables trente mois après l'entrée en vigueur de la loi pour la presse nationale et régionale, et cinq ans pour la presse locale (section IX, point 1).

100. Outre le traitement différentiel très contestable prévu dans cet article (se reporter au paragraphe 44), ces dispositions amènent à se demander si le lourd fardeau administratif et financier ainsi imposé aux éditeurs de presse ne pourrait pas « entraver fortement ou décourager » (voir paragraphe 88 ci-dessus) les publications en langue minoritaire et, dans l'affirmative, si cette restriction de la liberté de communiquer et de recevoir de l'information peut être considérée comme nécessaire, c'est-à-dire proportionnée, dans une société démocratique.

101. La nécessité pour la presse écrite de publier les informations sur-le-champ est une considération primordiale dans l'arbitrage entre ce droit et l'intérêt de l'État de promouvoir la langue officielle. À cet égard, la Commission de Venise renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a dit que « l'information est un bien périssable et en retarder la publication, même pour une brève période, risque fort de la priver de toute valeur et de tout intérêt »⁴⁴. L'obligation de publier aussi en ukrainien tous les organes imprimés qui doivent être publiés dans des langues minoritaires risque de retarder considérablement la publication des journaux tombant sous le coup de cette exigence.

102. La Commission de Venise rappelle en outre à l'Ukraine qu'en ratifiant la Convention-cadre, elle s'est engagée à ne pas « entraver la création et l'utilisation de médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales » (article 9.3). Elle s'est aussi engagée par l'article 11.2 de la Charte des langues à « veiller à ce qu'aucune restriction à la liberté d'expression et à la libre circulation de l'information dans une langue pratiquée sous une forme

⁴³ Dans son [troisième rapport sur l'Ukraine](#), l'ECRML estimait que « la durée quotidienne ou hebdomadaire des émissions diffusées ne suffit pas pour considérer que les locuteurs des langues en question bénéficient d'une offre complète d'émissions d'informations et de divertissement. Ceci limite d'autant le rôle que peuvent jouer ces émissions pour promouvoir les langues minoritaires concernées. Il est donc nécessaire de prolonger le temps de diffusion alloué aux émissions de radio et de télévision existantes » (paragraphe 30). Dans sa recommandation la plus récente répondant au troisième rapport de suivi, le Comité des Ministres a recommandé à l'Ukraine « d'étendre et de renforcer l'offre d'émissions de radio et de télévision dans les langues couvertes par la Partie III » [CM/RecChL\(2018\)6](#), *op. cit.*

⁴⁴ Cour européenne des droits de l'homme, [Observer et Guardian c. Royaume-Uni](#), n° 13585/88, paragraphe 60.

identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire ne soit imposée à la presse écrite ». Dans son troisième rapport de suivi, l'ECRML recommandait à l'Ukraine de prendre des mesures pour faciliter la création d'au moins un hebdomadaire ou quotidien dans certaines langues qui n'en avaient pas à ce moment, dont le biélorussien (paragraphe 32) ; il est extrêmement douteux qu'imposer à un journal en biélorussien de publier simultanément une version en ukrainien encouragerait ou faciliterait la création de l'organe : elle aurait plutôt l'effet inverse.

103. Eu égard à l'importance cruciale de la liberté de la presse dans une société démocratique, la Commission recommande au législateur de révoquer cette exigence.

8. Langue officielle dans la vie économique et sociale (articles 28, 29, 32)

a. Information du domaine public (article 28)

104. L'article 28, déjà en vigueur, dit que l'information du domaine public (publicités, y compris celles qui contiennent un appel d'offre, panneaux indicateurs, repères, signalisation, messages, légendes et autres informations textuelles, visuelles et audio à placement public servant ou pouvant servir à fournir au grand public une information sur des biens, des travaux, des services, certaines entités économiques, des agents ou responsables d'entreprises ou de services gouvernementaux ou de collectivités locales autonomes) doit être exprimée en ukrainien *sauf si la loi en décide autrement* (article 28.1). *L'information accessible au public peut être fournie en parallèle dans d'autres langues, en conformité avec les prescriptions de la loi* (article 28.2)⁴⁵.

105. La portée exacte de ce premier paragraphe n'est pas claire. S'il s'applique à la publicité émanant d'entreprises privées ou de particuliers cherchant à vendre des biens, des services, des biens immobiliers, etc., il pourrait constituer une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression. Le deuxième paragraphe autorise l'utilisation d'autres langues, mais le fait que toute information accessible au public doit aussi être fournie en ukrainien pourrait pénaliser excessivement tous ceux qui souhaitent communiquer avec le public. La Commission de Venise, lorsqu'elle s'est penchée sur une disposition slovaque comparable, a mis en garde les autorités en indiquant que « cette obligation d'utiliser le slovaque dans toutes "les signalisations, annonces et notifications destinées à informer le public" pourrait dans certaines situations représenter une contrainte suffisamment lourde pour dissuader les personnes d'exercer le droit à la liberté d'expression ». Elle a invité les autorités slovaques « à réexaminer cette disposition à la lumière du principe de proportionnalité, et à déterminer dans quelle mesure le bilinguisme doit être obligatoire même dans les communes où la minorité représente la quasi-totalité de la population »⁴⁶. Ces considérations et recommandations s'appliquent aussi au cas de l'Ukraine.

106. La Commission rappelle par ailleurs que l'article 11.2 de la Convention-cadre fait obligation à l'Ukraine de « reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de présenter dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public ». L'article 28 devrait être revu.

b. Activités, manifestations et rassemblements publics (article 29)

107. L'article 29, déjà en vigueur, impose que l'ukrainien soit la langue des activités publiques. Le terme est défini comme englobant *les réunions, conférences, rassemblements, expositions, cours, séminaires, formations, débats, forums et autres activités accessibles ou ouvertes à des participants, sur invitation ou non, gratuitement ou non, de façon permanente, périodiquement, une seule fois ou sporadiquement, et organisés tout ou partie par des services gouvernementaux*

⁴⁵ L'article 28.3 précise que *les exigences qui y sont définies ne s'appliquent pas à l'information publiée sur l'internet, sauf disposition contraire de la loi*.

⁴⁶ [CDL-AD\(2010\)035](#), *op. cit.*, paragraphes 124 et 126.

ou des collectivités locales, des organismes ou organisations publics, ainsi que par des entités économiques où l'État ou une collectivité territoriale figure parmi les propriétaires (membres fondateurs, actionnaires), quelle que soit leur niveau de participation (article 29.1). Ce paragraphe dit clairement qu'il est possible d'utiliser une autre langue, mais que l'organisateur doit prévoir la traduction consécutive ou simultanée en ukrainien *dès lors qu'un participant au moins le demande*. Les règles d'emploi des langues autochtones et minoritaires au cours de ces activités seront fixées dans la loi sur les minorités (article 29.2).

108. Cet article ne semble pas restreindre le droit d'employer la langue de son choix dans des activités privées organisées par des personnes physiques ou morales privées, ce qui est une bonne chose. En outre, les activités culturelles, artistiques, récréatives et de divertissement étant abordées à l'article 23, elles ne relèveraient pas de cet article, même si elles sont organisées par des autorités publiques.

109. Cette disposition n'en pourrait pas moins imposer un lourd fardeau administratif et/ou financier aux autorités publiques. En fait, tout dépendrait de l'interprétation de la notion de « participant » : s'agirait-il de toutes les personnes participant à l'activité, ou seulement des personnes invitées à intervenir dans ce cadre ? Dans le premier cas, il faudrait que les autorités garantissent la présence d'interprètes dans toutes les activités publiques qu'elles organisent, en particulier celles auxquelles il est possible de participer sans invitation, faute de savoir par avance si l'un des participants emploiera une autre langue. Or il est important pour les membres des minorités nationales de pouvoir utiliser leur langue lors des activités publiques, surtout si elles sont organisées spécifiquement à leur intention, les affectent ou ont lieu dans des zones où ils sont très nombreux. Ce point devant être réglé dans la loi sur les minorités, qui n'a pas encore été préparée, la Commission de Venise n'est pas en mesure de déterminer si la disposition est ou non compatible avec les normes internationales.

c. Publicité (article 32)

110. L'article 32 porte sur l'emploi de l'ukrainien dans la publicité. Il dit que l'emploi des langues minoritaires et de peuples autochtones dans la publicité sera traité dans la loi sur les minorités. Mais il autorise spécifiquement la presse écrite, les chaînes de télévision et les stations de radio en l'une des langues officielles de l'UE à publier des annonces dans cette langue. Ces règles seront applicables à compter du 16 janvier 2020 (section IX, point 1).

111. L'expression commerciale étant couverte par les dispositions sur la liberté d'expression⁴⁷, le principe applicable devrait être celui de la liberté des annonceurs de choisir la langue de leurs annonces, y compris parmi les langues minoritaires. L'exercice de cette liberté ne peut être restreint que par la loi, pour un but légitime, comme la protection de la santé ou le droit des consommateurs de recevoir de l'information sur les biens et services offerts sur le marché, et dans la mesure où la restriction est « nécessaire dans une société démocratique », ce qui veut dire qu'elle doit être proportionnée à son but légitime. La loi sur les minorités ne devrait par ailleurs pas mettre en place un niveau de garantie inférieur pour les langues qui ne font pas partie des langues officielles de l'UE.

9. Langue officielle dans les établissements de santé (article 33)

112. La Commission de Venise se félicite que cet article, tout en disant que *les soins de santé, l'aide médicale et les services médicaux sont dispensés dans la langue officielle*, permette également que, si la personne bénéficiaire de ces services le demande, ils lui soient dispensés à titre personnel dans une autre langue acceptable pour les interlocuteurs concernés

⁴⁷ Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies en l'affaire [Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada](#), communications n^{os} 359/1989 et 385/1989, 31 mars 1993, paragraphe 11.3.

(articles 33.1 et 33.2, déjà en vigueur)⁴⁸. La même possibilité devrait toutefois exister pour tous les services d'urgence, lorsqu'il y a danger de mort ou risque d'atteinte à l'intégrité physique ou mentale de la personne : services de sauvetage, pompiers, etc. Elle devrait aussi s'étendre aux foyers de personnes âgées, qui ne sont pas nécessairement des établissements de santé, où des pensionnaires membres de minorités pourraient ne pas savoir suffisamment bien l'ukrainien.

113. Il est par ailleurs important que l'État recrute, dans l'administration publique implantée dans des zones à forte densité de minorités nationales, des personnes capables d'assurer les services publics (surtout les services d'urgence) en ukrainien et dans les langues minoritaires. La Commission rappelle en outre à l'Ukraine que la Charte des langues fait obligation à l'Ukraine de permettre et/ou d'encourager « l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de l'administration régionale ou locale » (article 10.2.a) et la satisfaction, « dans la mesure du possible, des demandes des agents publics connaissant une langue régionale ou minoritaire d'être affectés dans le territoire sur lequel cette langue est pratiquée » (article 10.4.c). Il convient encore de rappeler que l'article 10.2 de la Convention-cadre fait obligation à l'Ukraine, « dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, [...] d'assurer [...] des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives ».

10. Langue officielle dans les activités des partis politiques et autres personnes morales (article 37)

114. L'article 37 contraint les partis politiques et autres personnes morales (comme les organisations non gouvernementales) enregistrés en Ukraine à adopter leurs *documents constitutifs et décisions* en ukrainien et à employer l'ukrainien dans leurs rapports avec les autorités publiques (comptes financiers, fiscalité, rapports, correspondance).

115. Cette obligation restreint la liberté d'association, qui englobe le droit à l'auto-organisation. Cette atteinte à l'exercice de cette liberté poursuit un but légitime lié à l'ordre public, en permettant à l'État de contrôler les partis politiques, les associations et autres personnes morales dans l'intérêt public, mais aussi dans celui des membres de ces structures. La formule *documents constitutifs et décisions* n'est toutefois pas claire. Pour être proportionnée au but légitime poursuivi, l'obligation d'adopter des documents et des décisions en ukrainien devrait se limiter aux documents et décisions nécessaires à l'exercice légitime des fonctions des pouvoirs publics.

11. Langue officielle dans les noms géographiques et toponymes (article 41)

116. L'article 41, déjà en vigueur, dit que les noms géographiques et *les noms de jardins publics, de boulevards, de rues, d'allées, de descentes, de passages, d'avenues, de places, de quais et de ponts* et autres toponymes ne peuvent être qu'en ukrainien. Ils peuvent être inscrits en alphabet latin, en plus de l'alphabet cyrillique.

117. Il conviendrait de revenir sur cette disposition, qui suscite de très gros problèmes de compatibilité avec les engagements pris par l'Ukraine en vertu de l'article 11.3 de la Convention-cadre⁴⁹ et de l'article 10.2.g de la Charte des langues⁵⁰.

⁴⁸ L'article 33.3-5 n'en exige pas moins que tous les documents constituant le dossier de santé d'un patient ne soient rédigés qu'en ukrainien, et impose aux établissements de soins *d'utiliser dans leurs documents la terminologie médicale conforme aux normes établies par la Commission nationale de normalisation de la langue officielle*. L'article 33.3-5 entrera en vigueur le 16 juillet 2020.

⁴⁹ Cette disposition dit que « dans les zones traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, les Parties [...] s'efforceront [...] de présenter les dénominations traditionnelles locales, les noms de rues et autres indications topographiques destinées au public dans la langue minoritaire également, lorsqu'il y a une demande suffisante pour de telles indications ».

⁵⁰ Cette disposition demande que, sur les territoires dans lesquels réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui le justifie, l'État permette et/ou encourage « l'emploi ou l'adoption, le cas échéant

12. Dispositif de contrôle (articles 49 à 57)

a. Voies de recours (articles 49 à 57)

118. La loi crée la fonction de Commissaire à la protection de la langue officielle (ci-après désignée par le Commissaire), nommé pour un mandat de cinq ans en Conseil des ministres (article 50) ; il s'assure que les règles fixées dans la loi sur la langue officielle sont respectées, et rend compte chaque année au Conseil des ministres (article 49). Le Commissaire (et son secrétariat) examinent les allégations de violations des obligations d'emploi de l'ukrainien définies dans la loi sur la langue officielle que pourraient avoir commises *les autorités gouvernementales, les autorités de la République autonome de Crimée, les autorités des collectivités locales autonomes, les entreprises publiques et de l'État, les institutions et organisations, leurs agents, fonctionnaires et employés, ainsi que les partis politiques, les associations et autres personnes morales, leurs responsables et leur personnel* (article 54).

119. L'article 55.5 dit toutefois que les plaintes concernant le non-respect des normes relatives à la langue officielle dans les propos publics *des agents du gouvernement ou des collectivités locales autonomes* ne sont pas admissibles. On ne voit pas très bien comment interpréter cette exception. Faut-il comprendre que les plaintes concernant des propos publics de responsables et de membres du personnel d'entreprises, d'organes, et d'organisations de l'État ou de collectivités, de partis politiques, d'associations et d'autres personnes morales seraient admissibles ? La loi ne semblant pas imposer l'emploi de l'ukrainien ou le respect des normes relatives à la langue officielle dans les déclarations publiques des agents des autorités publiques ou des partis politiques et autres personnes morales, sur quelle base juridique le Commissaire imposera-t-il des sanctions en cas de non-respect des normes relatives à la langue officielle ?

120. L'article 54.2.5 prévoit par ailleurs la possibilité de porter plainte auprès du Commissaire si le document envoyé par un parti politique, une association ou autre personne morale, leurs agents ou leur personnel à une personne en réponse à sa requête écrite (proposition, observation, déclaration, pétition, plainte ou toute autre requête écrite) n'est pas conforme aux normes relatives à la langue officielle, et que le manquement est intentionnel. Cette disposition contredit l'article 1.6, qui dit que *la distorsion délibérée de la langue ukrainienne dans des textes ou documents officiels, y compris son emploi contrevenant délibérément aux exigences imposées par l'orthographe ukrainienne et les normes relatives à la langue officielle, ainsi que la création d'obstacles et de restrictions à l'emploi de la langue ukrainienne, sont passibles des sanctions prévues par la loi* (c'est nous qui soulignons). Un document envoyé par un parti politique n'est pas nécessairement un document officiel.

121. En tout cas, la Commission de Venise doute que les notions de « distorsion délibérée », « création d'obstacles et de restrictions à l'emploi de la langue ukrainienne », etc. soient suffisamment bien définies pour donner une base juridique suffisante à cette ingérence dans la liberté d'expression garantie à l'article 10 de la CEDH. Le législateur est invité à supprimer les articles 1.6, 54.2.5 et 55.5.

122. Le Commissaire peut, en réponse à une plainte ou de sa propre initiative, mener une enquête publique sur le respect des exigences de la loi sur la langue officielle, selon une procédure qui sera fixée en Conseil des ministres (articles 55.3 et 56.1). Dans le cadre de ses activités de contrôle, le Commissaire peut demander copies de tous les documents et informations (sauf l'information classifiée en diffusion restreinte dans la loi) à toutes les autorités publiques, associations et autres personnes morales, pénétrer librement dans les locaux des autorités publiques et assister à leurs réunions (article 56), imposer des sanctions financières

conjointement avec la dénomination dans la (les) langue(s) officielle(s), des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires ».

(section IX, point 7.1 : *une amende comprise entre cent et deux cents fois le revenu individuel minimum exonéré d'impôt*) à quiconque, après un premier avertissement, refuse de produire les documents ou informations demandés, ou manque à le faire (article 56).

123. Il est évidemment justifiable de vérifier que les dispositions de la loi sont respectées ; mais la Commission de Venise attire l'attention du législateur sur le fait que les dispositions mentionnées ci-dessus pourraient être détournées en instrument de contrôle de la vie interne des partis politiques et autres personnes morales, ce qui amènerait à s'interroger sur leur conformité avec l'article 11 de la CEDH sur la liberté d'association. Il conviendrait donc de réexaminer soigneusement les compétences du Commissaire présentées ci-dessus.

124. La Commission rappelle que le Commissaire ne fera que contrôler le respect des exigences d'emploi de l'ukrainien définies dans la loi sur la langue officielle. Pour arriver à un bon équilibre entre la consolidation du statut de langue officielle de l'ukrainien et la protection des langues minoritaires, les autorités ukrainiennes sont invitées à se demander comment il serait également possible de sauvegarder les droits des minorités linguistiques. Si le législateur est convaincu de la nécessité de conserver la fonction du Commissaire, il pourrait souhaiter charger le Commissaire, ou une autre institution ou organe dûment constitué, de contrôler l'application des dispositions de la loi relatives à l'emploi des langues des minorités et des peuples autochtones, par souci d'équilibre dans la mise en œuvre des dispositions relatives aux langues.

b. Amendes administratives (article 57)

125. Le Commissaire peut imposer aux autorités, aux partis politiques et autres personnes morales des amendes administratives, après premier avertissement, et sa décision est soumise à contrôle juridictionnel (articles 57.10 et 55.8). Les amendes administratives pour infraction à la loi iront de cent à sept cents fois le revenu minimum individuel non imposable (1 700 UAH à 11 900 UAH, soit de 64 EUR à 446 EUR). Les sanctions les plus graves sont prévues pour la violation des règles d'emploi de l'ukrainien dans la presse écrite et pour les récidives commises au cours d'une même année.

126. Selon le point 1 de la section IX, les articles 55, 56 et 57 traitant de la procédure de dépôt de plainte et des sanctions entreront en vigueur le 16 janvier 2020. Or le point 7.1 de la section IX, qui ajoute une liste de sanctions au Code ukrainien des infractions administratives, entrera en vigueur trois ans après l'entrée en vigueur de la loi (soit le 16 juillet 2022, voir p. 38 et 39 du document CDL-REF(2019)036). Il conviendrait de remédier à cette incohérence.

127. Dans son avis de 2017 sur l'Ukraine, l'ACFC disait que, dans le contexte sociolinguistique complexe de l'Ukraine, il était important de préférer les mesures de promotion à celles de type punitif pour mettre en œuvre de manière efficace l'objectif légitime du renforcement de la connaissance et de l'usage de la langue d'État par l'ensemble de la population⁵¹. L'ACFC a indiqué à ce propos, dans son commentaire thématique n° 3, que « les sanctions infligées en cas d'infraction aux dispositions de la législation relative à la (aux) langue(s) d'État, quelle que soit leur nature, doivent respecter strictement les critères de proportionnalité et d'existence d'un intérêt public clairement démontré, légitime et prépondérant. À cet égard, le Comité consultatif a estimé que la simple possibilité juridique d'infliger des amendes, que ce soit à des personnes morales ou à des personnes physiques exerçant une activité indépendante, au motif qu'elles utilisent leur langue minoritaire dans la sphère privée n'est pas compatible avec les dispositions de la Convention-cadre. De même, la mise en place de dispositifs d'inspection linguistique dans le secteur privé est incompatible avec la Convention-cadre, ces dispositifs pouvant constituer une ingérence disproportionnée dans la sphère privée de l'individu. »⁵²

⁵¹ [ACFC/OP/IV\(2017\)002](#), *op. cit.*, paragraphe 118.

⁵² ACFC, [Commentaire thématique n° 3](#), *op. cit.*, paragraphe 54.

128. De nombreux organes internationaux de défense des droits de l'homme ont affirmé qu'il convenait de préférer les incitations et les actions positives dans la mise en œuvre des politiques linguistiques⁵³. La loi prévoit certes déjà des incitations et des actions positives dans plusieurs domaines pour promouvoir l'emploi de l'ukrainien. Elle fait obligation à l'État d'organiser des cours gratuits d'ukrainien (article 6.3), d'aider les services de vidéo à la demande disponibles en Ukraine à produire des bandes-son en langue officielle (article 23.6), de faciliter la publication et la diffusion d'œuvres culturelles et artistiques en ukrainien (article 23.9), et de faciliter la publication et la diffusion d'œuvres de littérature ukrainienne, la traduction et la publication en langue officielle d'œuvres littéraires en langue étrangère (article 26.3). Ces dispositions répondent à un besoin urgent de la société ukrainienne, et la Commission encourage les autorités à mobiliser toutes les ressources financières et humaines nécessaires pour les mettre en œuvre dans la plus large mesure possible.

129. Les autorités ukrainiennes ont clairement indiqué que la première mission du dispositif de contrôle n'est pas de punir les infractions à la loi, mais d'assurer sa pleine mise en œuvre. Les sanctions auraient plutôt un effet préventif. La Commission a admis dans son avis sur la langue d'État de la République slovaque qu'il est logique, par principe, que les violations de la loi soient sanctionnées. Mais elle a aussi rappelé que la coopération et des mesures de confiance seraient plus efficaces pour atteindre ce but de bonne application de la loi, et que s'il doit y avoir des sanctions, elles devraient être limitées aux cas extrêmes⁵⁴.

130. Pour se conformer au principe de légalité (*nullum crimen nulla poena sine lege*), les dispositions pénales de la loi doivent être aussi claires et dépourvues d'ambiguïté que possible, et leur application doit être prévisible, de sorte que les contrevenants potentiels soient clairement avertis. La loi actuelle contient des dispositions (voir article 1.6) qui ne respectent pas cet impératif. Il faudrait aussi définir clairement les situations dans lesquelles l'emploi d'autres langues que la langue officielle est admissible. Du fait que la loi sur les minorités qui, traitera de l'emploi des langues minoritaires, n'est pas encore adoptée, la loi sur la langue officielle, qui se réfère à elle un certain nombre de fois, ne satisfait pas dans l'état actuel des choses à la règle de prévisibilité de la loi.

131. Au vu des observations ci-dessus, la Commission recommande au législateur d'envisager d'abroger le dispositif de plainte et de répression mis en place dans la loi, ou au moins de le limiter strictement à la sphère publique et aux cas extrêmes. Il serait en tout état de cause souhaitable de retarder l'application des dispositions relatives aux sanctions jusqu'à l'adoption de la loi sur les minorités et la révision de la loi sur la langue officielle, pour éviter le risque d'incompatibilité avec le principe de prévisibilité des dispositions pénales affirmé à l'article 7 de la CEDH.

IV. Conclusion

132. La politique linguistique est un problème extrêmement complexe et délicat en Ukraine ; elle a été par le passé et pourrait encore être à l'avenir source de tensions au sein du pays et avec les États-parents de minorités nationales d'Ukraine. C'est aussi une question très politisée, particulièrement en raison de l'actualité récente et du conflit avec la Russie.

133. La loi sur le soutien au statut de langue officielle de l'ukrainien (loi sur la langue officielle) examinée ici est le quatrième texte ukrainien de politique linguistique sur lequel se penche la

⁵³ Voir notamment OSCE HCNM, [Ljubljana Guidelines](#) on Integration of Diverse Societies (2012), en particulier la recommandation no 11, p. 21 ; et la déclaration du 29 octobre 2019 de la Commissaire aux droits de l'homme : [Les politiques linguistiques devraient tenir compte de la diversité, protéger les droits des minorités et apaiser les tensions.](#)

⁵⁴ Voir [CDL-AD\(2010\)035](#), *op. cit.*, paragraphes 130-131.

Commission de Venise. Son but général, comme l'indique son intitulé, est de soutenir le statut de l'ukrainien comme unique langue officielle.

134. Du fait que le russe occupe une place très particulière en Ukraine (c'est la langue la plus utilisée de toutes les langues régionales ou minoritaires du pays, et la principale langue véhiculaire de nombreuses personnes appartenant aux minorités non russes), et en raison de l'oppression passée de l'ukrainien, la Commission de Venise comprend parfaitement que le législateur ukrainien juge nécessaire d'adopter des mesures de promotion du statut de langue officielle de l'ukrainien. Elle l'incitait d'ailleurs elle-même, dans des avis antérieurs, à prendre les mesures requises pour consolider le rôle de l'ukrainien dans la société — recommandation que la loi met en œuvre dans une certaine mesure, et cite expressément dans son préambule.

135. On peut se féliciter ici que la loi sur la langue officielle prévoit dans ce but quelques actions positives spécifiques. Elle oblige l'État à offrir par l'éducation à chaque citoyen ukrainien la possibilité de maîtriser la langue officielle, à organiser des cours d'ukrainien gratuits pour les adultes et à adopter des actions positives de promotion de l'accès aux films et autres produits culturels et artistiques en ukrainien. Ces dispositions répondent à un besoin pressant de la société ukrainienne, et la Commission de Venise encourage les autorités à mobiliser toutes les ressources financières et humaines nécessaires pour s'acquitter dans la plus large mesure possible de ces obligations légales.

136. La consolidation de la langue officielle est certes pour tout État un but légitime, mais il doit être coordonné et judicieusement équilibré avec des garanties et des mesures de protection des droits linguistiques des minorités d'Ukraine, qui ne sauraient être indûment rognés. Pour éviter que le problème linguistique ne devienne source de frictions interethniques dans le pays, il est bien sûr essentiel pour l'Ukraine d'arriver à un bon équilibre dans sa politique linguistique. Malheureusement, aucun des quatre textes ukrainiens examinés à ce jour par la Commission de Venise ne satisfait pleinement à ce critère. Si la Commission avait critiqué dans les deux premiers, analysés en 2011, le renforcement excessif du statut du russe et l'absence de mesures confirmant suffisamment le rôle de l'ukrainien comme seule langue officielle garantie par la Constitution, l'article 7 de la loi sur l'éducation, qui lui a été soumis en 2017, souffrait toujours d'un déséquilibre, surtout parce qu'il accordait dans l'éducation aux langues minoritaires non langues officielles de l'UE (en particulier le russe) un traitement moins favorable qu'aux autres langues minoritaires.

137. Aux yeux de la Commission, la loi sur la langue officielle objet du présent avis ne reflète pas un arbitrage équitable entre le but légitime de consolidation et de promotion de l'ukrainien et la protection suffisante des droits linguistiques des minorités. La loi sur la langue officielle étend même à de nouveaux domaines le traitement différencié que la Commission trouvait très contestable dans son avis de 2017 au regard de l'interdiction de la discrimination. La Commission observe par ailleurs que la loi sur la langue officielle contient plusieurs dispositions restreignant la liberté d'expression et la liberté d'association telles que garanties par la CEDH. Les restrictions à ces libertés peuvent poursuivre un but légitime, mais la Commission rappelle qu'elles doivent toujours être proportionnées. Elle estime dans le présent avis que plusieurs articles du texte appellent une clarification qui les proportionne à leur but légitime.

138. La Commission se félicite de constater que dans plusieurs domaines importants, la loi sur la langue officielle prévoit l'emploi de langues minoritaires en parallèle avec la langue officielle, en renvoyant à la future loi sur les minorités. Mais ce texte, censé contenir des garanties détaillées sur les langues minoritaires, n'est pas encore prêt, et il est difficile pour la Commission de Venise d'apprécier si les exigences d'emploi de l'ukrainien fixées dans la loi sur la langue officielle s'accompagnent, comme le veulent les obligations internationales de l'Ukraine, de garanties suffisantes et adaptées de protection et de développement des langues des minorités et peuples autochtones d'Ukraine. La préparation de la nouvelle loi, qui doit être soumise au Parlement avant janvier 2020, est urgente du fait que plusieurs dispositions de la loi sur la langue

officielle sont déjà en vigueur, et que son application pourra se traduire par des discriminations à l'encontre des membres des minorités en l'absence de cadre légal suffisant de protection des langues minoritaires.

139. Pour mieux encore mettre la législation ukrainienne en conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et les engagements pris par le pays en droit international des droits de l'homme, la Commission de Venise formule en particulier les recommandations suivantes :

- préparer sans retard indu la loi sur les minorités et envisager de reporter jusqu'à son adoption l'application des dispositions déjà en vigueur de la loi sur la langue officielle ;
- réviser la loi sur la langue officielle pour garantir, à la lumière des recommandations spécifiques formulées dans le présent avis, sa compatibilité avec les engagements internationaux de l'Ukraine, notamment ceux qui découlent de la Convention-cadre, de la Charte des langues, de la CEDH et de son protocole n° 12 ; au cours du processus législatif, le législateur devrait consulter toutes les parties concernées, en particulier les représentants des minorités nationales et des peuples autochtones qui sont et seront directement affectés par la mise en œuvre de ces deux textes ;
- abroger les dispositions de la loi prévoyant un traitement différencié des langues des peuples autochtones, des langues de minorités nationales appartenant aux langues officielles de l'UE et des langues de minorités nationales qui ne font pas partie des langues officielles de l'UE dans la mesure où les distinctions opérées entre ces langues n'ont pas de justification objective et raisonnable (voir paragraphes 39 à 44, 69 à 82, 87, 89, 93, 94, 99 à 102, 110 et 111) ;
- envisager d'abroger le dispositif de plainte et de répression prévu dans la loi, ou du moins de le limiter strictement à la sphère publique et aux cas extrêmes ; s'il faut absolument conserver ce dispositif, ses dispositions relatives aux sanctions ne devraient pas être appliquées jusqu'à l'adoption de la loi sur les minorités et la révision de la loi sur la langue officielle ;
- envisager de supprimer l'article 1.6 sur la répression pénale de la distorsion délibérée de la langue ukrainienne dans des documents et textes officiels ;
- préserver en parallèle les droits des minorités linguistiques pour contrebalancer équitablement la consolidation du statut et de l'emploi de la langue officielle par la protection des langues minoritaires, et charger le Commissaire à la protection de la langue officielle, ou un autre organisme dûment constitué, de contrôler le respect des dispositions juridiques sur l'emploi des langues des minorités et peuples autochtones.

140. La Commission de Venise et la Direction générale de la démocratie (DG II) du Conseil de l'Europe se tiennent à la disposition des autorités ukrainiennes pour tout complément d'assistance dont elles pourraient avoir besoin sur cette question.