

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 26 juin 2023

MIN-LANG (2023) 15

CHARTRE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES

Déclaration du Comité d'experts

**sur le cadre juridique de la mise en œuvre
de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.**

en Ukraine

*adoptée à l'unanimité par le Comité d'experts à sa 76^e réunion plénière, Strasbourg,
12-16 juin 2023*

Le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires prend note de l'adoption par l'Ukraine de la loi relative aux minorités (communautés) nationales¹, qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023. Dans ce contexte, il souhaite faire part de sa position sur ce développement ayant un effet sur la promotion ou la protection des langues minoritaires, conformément à l'article 19.1.b de son Règlement intérieur.

Le Comité d'experts condamne de nouveau avec la plus grande fermeté l'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et exprime sa profonde inquiétude et sa solidarité avec l'ensemble du peuple ukrainien. Le Comité d'experts juge inacceptable que la Fédération de Russie instrumentalise la présence du russe en tant que langue minoritaire en Ukraine pour justifier cette agression. Le Comité se tient à la disposition des autorités ukrainiennes pour leur apporter son soutien dans la mise en œuvre de la Charte et considère que ce document est un moyen permettant de leur donner des indications sur la manière de renforcer la protection des langues minoritaires dans le pays.

Dans le cadre de la loi de 2019 sur le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État (ci-après la « loi sur la langue d'État »), une loi spéciale sur les droits des minorités nationales incluant l'utilisation des langues minoritaires dans la vie publique était prévue et attendue en vue de donner des garanties suffisantes pour une protection et une promotion effectives des langues minoritaires, conformément aux normes internationales, parmi lesquelles la Charte. En outre, le droit dérivé, y compris en ce qui concerne les langues minoritaires, doit encore être élaboré sur la base de la loi relative aux minorités nationales, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Le Comité d'experts se félicite de l'avis sur la loi relative aux minorités (communautés) nationales d'Ukraine, adopté par la Commission de Venise lors de sa 135^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2023), qui donne des orientations importantes aux autorités ukrainiennes sur la manière d'améliorer la protection des minorités nationales et des langues minoritaires en Ukraine.

Le Comité d'experts saisit cette occasion pour souligner les principaux engagements de l'Ukraine conformément à ceux qu'elle a souscrits au titre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, en tenant compte en particulier de la référence à ce traité qui figure dans le préambule de la loi relative aux minorités nationales.

Tous les États parties à la Charte s'engagent à protéger et à promouvoir les langues minoritaires traditionnelles du pays dans tous les domaines de la vie publique : enseignement, justice, administration et services publics, médias, activités et équipements culturels, vie économique et sociale et échanges transfrontaliers. Ceci comprend, entre autres, un cadre juridique adéquat qui prévoit clairement l'utilisation des langues minoritaires dans les différentes sphères de la vie publique. Il est aussi fait obligation aux États de prendre des mesures proactives et positives pour promouvoir les langues minoritaires dans la vie publique et privée, qui reflètent « la facilitation et/ou l'encouragement » et « une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires afin de les sauvegarder », qui sont prévues respectivement aux articles article 7.1.d et 7.1.c de la Charte). La promotion et l'emploi de la langue officielle, élément essentiel de l'intégration et de la cohésion sociale, et ceux des langues minoritaires ne sont pas incompatibles.

En ce qui concerne **l'enseignement** dans les langues minoritaires, la loi relative aux minorités nationales (article 5) prévoit le droit à « l'éducation, en particulier dans les langues des minorités (communautés) nationales ». Aux termes de l'article 11 de cette même loi, les « modalités d'usage des langues des minorités (communautés) nationales dans le processus éducatif sont précisées dans la loi ukrainienne sur l'éducation (2017) et dans les lois spéciales dans ce domaine ». Par conséquent, la loi relative aux minorités nationales ne prévoit pas d'amendements à la législation déjà existante dans ce domaine.

Néanmoins, la loi de 2017 sur l'éducation a entraîné des changements importants, notamment en réduisant le champ de l'enseignement dans les langues minoritaires, en particulier dans le secondaire.

L'Ukraine a ratifié les dispositions de la Charte qui exigent des autorités qu'elles prévoient l'un des trois modèles possibles d'enseignement des langues minoritaires, à savoir proposer un

¹ La présente déclaration a été préparée sur la base d'une traduction de la loi en langue anglaise. Il est possible qu'elle ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

enseignement dans la langue minoritaire en question, proposer une partie substantielle de l'enseignement dans la langue minoritaire ou (sauf au niveau préscolaire) enseigner la langue en question seulement en tant que matière, si un nombre suffisant de locuteurs en fait la demande. L'Ukraine n'a toutefois pas précisé le modèle applicable à chaque langue. Le fait que l'instrument de ratification ne spécifie pas les modèles d'enseignement ne signifie pas nécessairement que la mise en œuvre de la Charte soit limitée aux options moins ambitieuses, voire les moins ambitieuses. L'enseignement en et des langues minoritaires devrait être proposé sur la base d'une « combinaison de modèles » adaptée à la situation de chaque langue considérée et aux souhaits des parents ou des élèves. Chaque minorité attache une importance variable aux différents modèles. Les locuteurs de certaines langues minoritaires privilégient l'enseignement dans ces langues et sont moins demandeurs des autres formes d'enseignement. D'autres minorités seraient plutôt intéressées par un enseignement bilingue ou par l'enseignement de la langue².

D'après les dispositions légales en vigueur (loi de 2017 sur l'éducation, loi de 2019 sur la langue d'État, loi de 2020 sur l'enseignement secondaire général complet³ et loi de 2021 sur les peuples autochtones d'Ukraine), les personnes appartenant aux « peuples autochtones » ont droit à l'éducation dans leur langue, parallèlement à l'apprentissage de l'ukrainien, du niveau préscolaire au niveau secondaire. Les personnes appartenant à des minorités nationales ont droit à l'éducation dans leur langue, parallèlement à l'apprentissage de l'ukrainien, du niveau préscolaire au niveau primaire. Dans le secondaire, le régime change selon que la langue minoritaire est ou non une langue officielle de l'Union européenne (UE). Pour les minorités nationales dont la langue est une langue officielle de l'UE, au premier cycle de l'enseignement secondaire, 20 % au moins du volume annuel d'heures de cours doit être dispensé en ukrainien en classe de cinquième, et ce pourcentage augmente progressivement pour atteindre 40 % en classe de neuvième ; à partir de la dixième, la part de l'enseignement en ukrainien passe à 60 %. Pour les élèves inscrits dans l'enseignement secondaire général avant le 1^{er} septembre 2018, ces dispositions s'appliquent à compter du 1^{er} septembre 2023 « avec un accroissement progressif du nombre de matières enseignées en ukrainien ». Pour les autres minorités nationales dont la langue n'est pas une langue officielle de l'UE, à partir de la cinquième, 80 % au moins du volume annuel d'heures de cours doit être dispensé en ukrainien. Pour les élèves inscrits dans l'enseignement secondaire général avant le 1^{er} septembre 2018, ces dispositions s'appliquent depuis le 1^{er} septembre 2020.

Les possibilités d'employer les langues minoritaires comme moyen d'instruction après l'école primaire sont donc limitées pour la plupart des langues minoritaires. Pour les langues qui sont traditionnellement utilisées comme moyen d'instruction tout au long de la scolarité, cela représente un recul.

Le Comité d'experts souligne qu'au vu des dispositions de la Charte, l'État partie ne devrait pas introduire, après ratification, un régime moins protecteur que celui en place au moment du dépôt de l'instrument de ratification et devrait à tout le moins maintenir le niveau de protection existant ; une nouvelle législation ne devrait pas avoir d'incidence négative sur la protection existante des langues minoritaires dans l'enseignement.

De plus, la catégorisation des langues, en fonction notamment de leur statut dans l'Union européenne, ne saurait se justifier au regard de la Charte. Si la Charte n'impose pas le même modèle à toutes les langues, le choix opéré doit être fait « en fonction de la situation de chaque langue » et des souhaits des locuteurs. Cette approche consistant à distinguer ainsi les langues, et qui s'applique dans l'enseignement mais également dans d'autres domaines où les langues minoritaires sont utilisées, va à l'encontre de l'article 7.2 de la Charte.

En outre, en ce qui concerne les langues minoritaires qui sont également des langues officielles de l'UE, la loi se contente de fixer la part minimale d'enseignements à dispenser en ukrainien, et non celle des enseignements dans les langues minoritaires. Même si une école venait à enseigner dans une langue minoritaire pendant toutes les plages horaires restantes, cela représenterait 80 % des enseignements en classe de cinquième, 60 % en neuvième et 40 % seulement par la suite. Sauf en cinquième, ces pourcentages décroissants correspondent à « une partie substantielle de l'enseignement » et non à un « enseignement dans la langue minoritaire ». Un temps d'enseignement

² Troisième rapport du Comité d'experts concernant l'Ukraine, CM(2017)97, paragraphe 18 ; 2^e rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte par l'Ukraine, ECRML (2014) 3, paragraphes 108 à 111.

³ L'enseignement secondaire général complet comprend l'enseignement primaire et secondaire.

dans une langue minoritaire inférieur à la moitié du temps total d'enseignement peut difficilement être considéré comme « une partie substantielle de l'enseignement » dans une langue minoritaire.

Il convient en conséquence de faire en sorte que tous les modèles d'enseignement – enseignement dans la langue minoritaire, partie substantielle de l'enseignement dans la langue minoritaire et enseignement de la langue minoritaire – restent disponibles pour l'ensemble des langues minoritaires et à tous les niveaux d'enseignement. Pour qu'une « partie substantielle » de l'enseignement dans une langue minoritaire soit assurée, au moins 50 % du temps d'enseignement doit être prévu dans cette langue. Lorsque la langue minoritaire n'est enseignée qu'en tant que matière, un nombre suffisant d'heures (au moins trois heures hebdomadaires) devrait être prévu pour garantir la maîtrise de la langue. Des considérations similaires s'appliquent à l'enseignement technique et professionnel et, *mutatis mutandis*, à l'enseignement supérieur. Le Comité d'experts souligne que, conformément à la Charte, l'enseignement dans les langues minoritaires et des langues minoritaires ne préjuge pas de l'enseignement de l'ukrainien, quel que soit le modèle retenu.

Le Comité d'experts observe que les dispositions de la loi précisent que l'enseignement en langue minoritaire est dispensé dans des classes distinctes, ce qui donnerait à entendre que les écoles dispensant un enseignement en langues minoritaires disparaîtraient. Bien que l'enseignement en langue minoritaire peut être dispensé dans n'importe quel établissement, les établissements qui dispensent de longue date un enseignement en langue minoritaire ont une valeur symbolique pour les minorités nationales et les autorités ukrainiennes devraient faire le nécessaire pour les conserver.

En ce qui concerne les **autorités judiciaires**, le Comité d'experts rappelle que l'utilisation des langues minoritaires, conformément aux engagements souscrits, devrait être possible indépendamment du degré de connaissance de la langue officielle. L'article 9 de la Charte vise à contribuer au développement et à la préservation des langues minoritaires comme langues vivantes dans la vie publique ; en vertu des dispositions ratifiées, même les personnes qui maîtrisent bien la langue officielle devraient avoir le droit d'employer les langues minoritaires si elles le jugent bon.

En ce qui concerne les **autorités administratives** et les autorités locales et régionales, l'Ukraine a ratifié les dispositions relatives à l'emploi des langues minoritaires avec ces autorités (article 10.2.a de la Charte), un engagement d'une portée considérable imposant l'emploi de la langue minoritaire comme langue de travail de l'autorité et couvrant à la fois l'emploi de la langue en interne et dans les relations avec les citoyens, la publication des textes officiels dans les langues minoritaires (article 10.2.c et d), l'emploi des langues minoritaires dans les débats des assemblées (article 10.2.e et f), l'emploi ou l'adoption des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues minoritaires (article 10.2.g) ainsi que la satisfaction, dans la mesure du possible, des demandes des agents publics connaissant une langue minoritaire d'être affectés dans le territoire sur lequel cette langue est pratiquée (article 10.4.c).

La loi relative aux minorités nationales (article 10.7) prévoit que dans les « localités » où des personnes appartenant à des minorités nationales « vivent traditionnellement ou représentent une part importante de la population », « les inscriptions des noms officiels sur les panneaux des collectivités locales, des entreprises municipales » peuvent être dans les langues minoritaires, en plus de l'ukrainien, sur décision des autorités locales (conseil du village, de la localité ou de la ville). Dans ces mêmes localités, l'information est rendue publique dans les langues minoritaires, en plus de l'ukrainien, sur décision de l'autorité locale (article 10.8).

L'article 10.10 de la loi relative aux minorités nationales dispose que l'emploi des langues minoritaires « y compris pour donner des indications topographiques » et dans « les relations avec les autorités, en particulier en cas d'aide d'urgence dans les zones où des personnes appartenant à des minorités (communautés) nationales vivent traditionnellement ou représentent une part importante de la population, à la demande de ces personnes et si cette demande répond à des besoins réels », est défini de façon détaillée selon la méthodologie approuvée par le Conseil des ministres de l'Ukraine, sur la base de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

D'après ces dispositions, certaines informations pourront aussi être rendues publiques au niveau local dans les langues minoritaires, mais uniquement sur décision de l'autorité locale. D'autres mesures sont donc nécessaires pour honorer pleinement les engagements souscrits.

Compte tenu des dispositions de la loi sur la langue d'État, une base juridique claire doit être mise en place afin de mettre en œuvre les dispositions ratifiées au titre de l'article 10 de la Charte en ce qui concerne les autorités locales et régionales pour l'ensemble des langues minoritaires couvertes par la ratification. Cette base juridique devrait expressément prévoir l'emploi des langues minoritaires dans le cadre de ces autorités, la publication des textes officiels dans les langues minoritaires, l'emploi des langues minoritaires dans les débats des assemblées, l'emploi ou l'adoption de toponymes dans les langues minoritaires, ainsi que des mesures en matière de ressources humaines.

Il convient également de souligner que la Charte repose sur une démarche proactive des autorités en vue de promouvoir les langues minoritaires, ce qui devrait se traduire dans la législation et dans la pratique.

En ce qui concerne les **médias**, la loi relative aux minorités nationales (article 10.4) prévoit que « les langues des minorités nationales peuvent être employées dans les médias conformément à la loi » et que « les minorités (communautés) nationales ont le droit de créer leurs propres médias conformément à la loi ». L'Ukraine s'est notamment engagée « à prendre les dispositions appropriées pour que les diffuseurs [publics] programment des émissions » dans les langues minoritaires, « à encourager et/ou à faciliter » l'émission de programmes de radio et de télévision privés dans les langues minoritaires, de façon régulière et « à encourager et/ou à faciliter la création et/ou le maintien » d'au moins un organe de presse dans les langues minoritaires, ce qui exige des autorités qu'elles prennent aussi des mesures pour soutenir les médias dans les langues minoritaires.

En ce qui concerne les organes de radiodiffusion et de télédiffusion, la législation en vigueur prévoit des quotas de diffusion en ukrainien. Les contenus dans d'autres langues doivent être doublés ou sous-titrés, sauf s'il s'agit des « langues des peuples autochtones ». À compter de 2024, la part de l'ukrainien passera de 75 % à 90 % pour les opérateurs nationaux et régionaux, et de 60 % à 80 % pour les opérateurs locaux. Contrairement au doublage ou à la voix hors champ, le sous-titrage en ukrainien d'émissions en langues minoritaires ne pose généralement pas de problème et rend ces émissions accessibles aux non-locuteurs de langues minoritaires. Les autorités doivent cependant veiller à ce que des ressources financières et/ou humaines suffisantes soient mises à disposition à cette fin. Il est néanmoins important de revoir les quotas et les exigences en matière de doublage ou de voix hors champ pour s'assurer qu'ils ne font pas obstacle à l'emploi des langues minoritaires.

La législation en vigueur visant à limiter l'influence politique sur la presse interdit aux autorités de financer ou de cofinancer la presse écrite, ce qui a eu un effet secondaire, probablement involontaire, sur les journaux et autres périodiques en langues minoritaires, pour lesquels l'aide publique a également été supprimée. La loi sur la langue d'État admet les publications en d'autres langues que l'ukrainien pour autant qu'une édition en ukrainien soit publiée en même temps que l'édition en « langue étrangère » ; des exceptions s'appliquent aux « langues des peuples autochtones », à l'anglais et à d'autres langues officielles de l'UE. La parution d'une édition supplémentaire en ukrainien représente un coût supplémentaire important, voire une menace grave pour la viabilité financière et l'attractivité de la presse écrite en langues minoritaires.

En gardant à l'esprit les dispositions légales en vigueur, en particulier la loi sur la langue d'État, et les dispositions ratifiées en vertu de la Charte, il est important de prévoir des exceptions légales à l'interdiction du financement public de la presse écrite pour toutes les langues minoritaires protégées par la Charte. En outre, des exceptions à l'obligation des organes de presse en langues minoritaires de publier une version supplémentaire en ukrainien devraient aussi être prévues.

La loi relative aux minorités nationales prévoit un certain emploi des langues minoritaires dans les **activités culturelles**. Ce point est important, car plusieurs dispositions de la loi sur la langue d'État n'encouragent guère l'emploi des langues minoritaires dans les activités culturelles. Les minorités nationales peuvent organiser des manifestations publiques en langues minoritaires (article 10.2 de la loi relative aux minorités nationales). Elles peuvent organiser et accueillir des manifestations culturelles dans les langues minoritaires, mais une interprétation en ukrainien doit être assurée à la demande des spectateurs 48 heures à l'avance (article 10.3). Les langues minoritaires peuvent être employées, en plus de l'ukrainien, dans les brochures d'information sur ces manifestations, sous réserve des dispositions des paragraphes 3 et 5 de l'article 23 de la loi sur la langue d'État.

La loi relative aux minorités nationales (article 10.5) dispose que les éditeurs et les publications en langues minoritaires, ainsi que les librairies spécialisées dans les minorités nationales peuvent être exemptés des quotas de 50 % en ukrainien prévus à l'article 26 de la loi sur la langue d'État.

Les langues minoritaires devraient toutefois occuper une plus grande place dans la vie culturelle, dans les domaines susmentionnés ainsi que dans les cas où la loi sur la langue d'État a des répercussions sur le secteur culturel. Il en est par exemple ainsi des films et des œuvres connexes (article 23.6 de la loi sur la langue d'État), qui doivent être réalisés en ukrainien, à la seule exception des « langues des peuples autochtones ». Les « manifestations publiques » organisées entièrement ou partiellement par des autorités, des organismes publics ou des entités économiques propriété de l'État doivent se dérouler en ukrainien ou faire l'objet d'une interprétation dans cette langue dès lors qu'un participant le demande (article 29 de la loi sur la langue d'État).

Étant donné que les engagements pris dans le domaine de la culture au titre de la Charte exigent notamment des autorités qu'elles « encouragent » ou « favorisent » différents types d'expressions, d'initiatives ou d'activités, il est important de prévoir un soutien financier spécifique à long terme pour les organisations de minorités nationales et les activités culturelles en langues minoritaires.

Sous l'angle de la Charte, il est aussi important de promouvoir davantage l'emploi des langues minoritaires dans la vie publique, y compris dans la **vie économique et sociale**. Compte tenu des engagements souscrits, il est nécessaire de prévoir des dispositions légales interdisant expressément l'insertion dans les règlements internes des entreprises et les actes privés de clauses excluant ou limitant l'usage des langues minoritaires (article 13.1.b de la Charte). En outre, la loi sur la langue d'État prévoit l'emploi de l'ukrainien dans de nombreux domaines liés à la vie économique et sociale (tels que le tourisme, les manifestations sportives, les transports) ; ce n'est que dans certains cas que d'autres langues peuvent être employées. Si certaines dispositions ne permettant pas l'emploi des langues minoritaires doivent être modifiées, une action positive est nécessaire dans d'autres cas pour que les langues minoritaires continuent d'être utilisées. Compte tenu du cadre juridique et de ses effets sur la vie économique et sociale, il est important que des garanties suffisantes soient mises en place pour que les autorités s'opposent aux pratiques visant à décourager l'usage des langues minoritaires dans ce domaine (article 13.1.c de la Charte).

Le Comité d'experts encourage les autorités ukrainiennes à prendre en compte les orientations fournies dans la présente déclaration afin d'améliorer encore le cadre juridique de la protection et de la promotion des langues minoritaires, et les invite à soumettre leur prochain rapport périodique sur l'application de la Charte d'ici au 1^{er} mai 2024.