

ROMANIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

ISSN 2559 – 3846

Minorities in Ukraine - historical development and the impact of Russian-Ukrainian conflicts

Elena LAZĂR

RJIL No. 28/2023

Pages 22-30

Les minorités en Ukraine - évolution historique et l'impact des conflits russo-ukrainiens

*Elena LAZĂR**

Université de Bucarest

Minorities in Ukraine - historical development and the impact of Russian-Ukrainian conflicts

Résumé : *La guerre en Ukraine met en péril non seulement l'existence de la nation (multiethnique), mais aussi celle des sites uniques du patrimoine culturel des minorités dans tout le pays. L'existence et l'influence de la minorité russe dans le pays a amené à l'adoption des lois ayant des effets discriminatoires qui sont de nature à amplifier le conflit.*

Mots-clés : *minorités ; conflit ; loi ; guerre ; état-parent.*

Abstract: *The war in Ukraine threatens not only the existence of the (multi-ethnic) nation, but also that of the unique cultural heritage sites of minorities throughout the country. The existence and influence of the Russian minority in the country has led to the adoption of laws with discriminatory effects that are likely to amplify the conflict.*

Key words: *minorities; conflict; law; war; kin-state.*

1. Le paysage minoritaire en Ukraine

L'Ukraine a toujours été un pays multiethnique. Depuis son indépendance, elle a accordé de droits fondamentaux aux minorités ethniques vivant sur son territoire, en particulier le droit d'être éduqué dans leur langue maternelle et, dans des limites raisonnables, d'utiliser les langues minoritaires dans la sphère

* Professeur associé à l'université de Bucarest, Roumanie ; adresse électronique : elena.lazar@drept.unibuc.ro. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et n'engagent pas l'institution à laquelle elle appartient.

publique. L'octroi de ces droits a constitué la base du statu quo des minorités en Ukraine pendant plusieurs décennies, ce qui a également garanti une coopération harmonieuse entre l'Ukraine et ses partenaires régionaux. Selon le recensement de 2001¹, les principaux groupes minoritaires sont les Russes - 8 334 100 (17,3 %), les Biélorusses - 275 800 (0,6 %), les Moldaves² - 258 600 (0,5 %), les Tatars de Crimée - 248 200 (0,5 %) et les Bulgares - 204 600 (0,4 %). L'Ukraine comptait également des populations moins importantes de Polonais, de Juifs, de Roumains, d'Arméniens, de Hongrois, de Roms et d'autres nationalités. Un nouveau recensement devait avoir lieu en 2011, mais il a été reporté à plusieurs reprises et est désormais prévu pour 2020.

Les divisions ethniques en Ukraine remontent à la période impériale, lorsque les frontières régionales étaient fortement contestées par la Russie, l'Autriche-Hongrie et le Commonwealth polono-lituanien. Le sud-est de l'Ukraine était historiquement peuplé de Russes ethniques et d'Ukrainiens russophones, qui entretiennent des liens culturels et économiques étroits avec la Russie. Une grande partie de l'Ukraine occidentale a fait partie de l'Autriche des Habsbourg jusqu'en 1918, tandis que d'autres régions ont été rattachées à l'Ukraine après la Seconde Guerre mondiale, et la région maintient des liens étroits avec l'Europe.

En 1941, 350 000 Allemands ont été exilés d'Ukraine. En 1992, l'Allemagne et l'Ukraine ont convenu que l'Ukraine réinstallerait jusqu'à 400 000 Allemands de Russie/Kazakhstan dans les districts du sud de l'Ukraine. L'installation a été limitée, la plupart des Allemands préférant se réinstaller en Allemagne même.

En 1989, bien que les Russes ne soient majoritaires qu'en Crimée, ils représentent quand même des minorités importantes dans de nombreuses autres régions. L'Empire russe s'est emparé du début, des territoires steppiques largement inhabités de l'ancien khanat de Crimée et a commencé à les coloniser à la fin du XVIIIe siècle. La découverte de charbon dans le bassin du Donets a déclenché une industrialisation à grande échelle et un afflux de travailleurs en provenance d'autres régions de l'Empire russe. La force numérique des Russes est renforcée par l'importance de la langue russe dans la république. Par conséquent, le bilinguisme reste très répandu en Ukraine et nombre de ceux qui s'identifient comme ukrainophones connaissent également très bien le russe, la frontière linguistique entre le russe et l'ukrainien restant elle-même fluctuante

¹ All-Ukrainian population census| (ukrcensus.gov.ua)

² Distinction artificielle entre les Roumains et les soi-disant Moldaves, résultant des politiques soviétiques

Depuis le recensement de 1989, une émigration importante a fortement réduit la population juive, qui représentait 103 600 personnes en 2001, soit 0,2 % de la population¹. Les Juifs sont largement installés dans les zones urbaines russifiées et la majorité d'entre eux sont russophones.

Les Roms restent l'une des communautés les plus marginalisées d'Ukraine. Bien que le recensement de 2001 ait identifié quelque 47 600 Roms dans le pays, les groupes de défense des droits ont estimé leur nombre entre 200 000 et 300 000 ;

Après avoir obtenu son indépendance en 1991, l'Ukraine a été chargée d'unifier ses différentes régions et de créer une identité nationale distincte. Comme le pays abrite plus d'une centaine de nationalités différentes, cela représente des défis complexes et importants.

2. L'impact des conflits russo-ukrainien sur les droits de minorités

L'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 a été suivie d'une montée du nationalisme ukrainien. Cette tendance a été de plus amplifiée par la guerre qui est débuté le 24 février 2022. En conséquence, afin de lutter contre l'influence russe dans les régions orientales du pays, l'Ukraine a radicalement changé sa politique en matière de minorités. En 2017, le Parlement ukrainien a adopté une nouvelle loi sur l'éducation² qui a limité les droits déjà existants des minorités ethniques à être éduquées dans leur langue maternelle. Deux ans plus tard, une nouvelle loi visant l'utilisation de langue nationale³ comme langue d'état, a été adoptée, proclamant l'utilisation de la langue ukrainienne obligatoire dans toutes les sphères de la vie publique. Ainsi, les langues des minorités historiques, à quelques exceptions près, ne peuvent être parlées que dans le cadre de communications privées ou lors d'événements religieux.

Bien que la cible réelle de ces législations ait été la population russophone de l'est de l'Ukraine, le changement radical du régime linguistique des minorités a également affecté plusieurs autres groupes ethniques traditionnels, tels que les Bulgares, les Hongrois, les Polonais, les Roumains, ainsi que les minorités qui n'ont pas d'État co-national extérieur ("kin-state"⁴), à savoir les Tatars de Crimée, les Karaites de Crimée et les Krymtchaks.

¹ National minorities (encyclopediaofukraine.com) ; Ukraine - World Directory of Minorities & Indigenous Peoples (minorityrights.org).

² CDL-REF(2017)047 (coe.int).

³ default.aspx (coe.int).

⁴ Bogdan Aurescu, Lazar Elena, *Dreptul international al protectiei minoritatilor*, Hamangiu, 2021, p. 251.

Les kin-states de ces minorités respectives, qui sont également des États membres de l'UE, ont tous protesté contre le nouveau régime linguistique. La réaction la plus forte est certainement venue de la Hongrie - qui protège principalement les intérêts de quelque 150 000 hongrois ethniques de Subcarpathie - qui a décidé de bloquer les pourparlers politiques au plus haut niveau entre l'OTAN et Kiev jusqu'à ce que des changements positifs soient apportés en ce qui concerne les droits des minorités¹.

Le 1er juillet 2021, le Parlement ukrainien a adopté une autre loi² sur le statut des populations autochtones. Cette nouvelle loi reconnaît trois groupes ethniques résidant principalement sur le territoire de la Crimée comme des peuples ukrainiens autochtones et définit le statut juridique de ces communautés indigènes. Selon la loi, les groupes ethniques reconnus comme peuples autochtones doivent se voir accorder des droits tels que l'éducation dans leur langue maternelle, la protection de leur patrimoine historique, la création de médias ethniques et la mise en place d'organes autonomes pour représenter leurs intérêts. Les représentants de ces organes peuvent se joindre aux délégations officielles ukrainiennes participant à diverses conférences et manifestations internationales. (Loi sur les peuples autochtones d'Ukraine, art. 4, para. 1 ; 5, para. 1 ; 6, para. 1.) Ces organisations ethniques et les médias des peuples autochtones peuvent recevoir un financement public provenant du budget de l'État. (Art. 4, par. 2 ; 7.)

La nouvelle loi définit les peuples indigènes comme une "*minorité ethnique au sein de la population ukrainienne qui possède une langue et une culture distinctes ; qui a des structures sociales, culturelles ou représentatives traditionnelles ; qui se considère comme originaire d'Ukraine ; et qui n'a pas sa propre entité étatique en dehors de l'Ukraine*". (Art. 1, para. 1.) Cette définition relève du savoir-faire du législateur ukrainien, puisque ni la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, ni la Déclaration de Vienne et le programme d'action de la conférence mondiale des Nations unies sur les droits de l'homme de 1993, auxquels la loi se réfère, ne définissent les peuples autochtones.

La loi identifie donc les Tatars de Crimée, les Karâites de Crimée et les Krymchaks comme des peuples autochtones d'Ukraine³. Ainsi, la loi ukrainienne sur les peuples autochtones établit une distinction entre les peuples autochtones et les minorités nationales qui, en Ukraine, sont les Russes, les Polonais, les Hongrois, les Roumains, les Grecs et d'autres

¹ Telex: New law on national minorities adopted in Ukraine, a change for Hungarian minority there.

² Perma | Draft Law on the Indigenous People of Ukraine, Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine.

³ Perma | Ukraine honors Karaite Jews as 'indigenous,' and Putin is furious.

groupes ethniques dont les origines ethniques se situent en dehors de l'Ukraine. Ces minorités seront régies par une autre loi adoptée en 2022 et qui vient d'abroger la loi de 1992¹.

Cette loi met en œuvre l'article 11 de la Constitution ukrainienne², qui prévoit la protection des peuples autochtones et déclare que les peuples autochtones doivent être protégés contre toute action visant à les priver de leur ethnicité et de leur intégrité en tant que peuple d'origine, à les priver de leurs valeurs culturelles, à les expulser ou à les déplacer de force des zones de peuplement compact, à les assimiler ou à les intégrer de force et à les soumettre à la haine raciale, ethnique ou religieuse (article 4, paragraphes 1 et 2). (Art. 4, par. 1, 2, 3.)

Toutefois, en vertu de cette nouvelle loi, seules les communautés ethniques qui n'ont pas de kin-state seront reconnues comme "autochtones" en Ukraine, entre autres. Il est donc vrai que la nouvelle législation ne concerne que les Tatars de Crimée, les Karaites de Crimée et les Krymchaks, mais pas les minorités qui ont des kin-state en Europe - et bien sûr, les Russes, puisque c'est contre eux qu'elle a été élaborée.

Dans ce contexte visant les critiques apportées à la loi, le 8 juin 2021, la Douma d'État de la Fédération de Russie a publié une déclaration condamnant l'adoption de cette loi parce que les Russes d'Ukraine ne sont pas reconnus comme des natifs de l'Ukraine. Les membres de la Douma d'État ont qualifié cette initiative législative "*d'insulte à la mémoire historique et de provocation flagrante visant à aggraver les tensions et les conflits en Ukraine et à l'étranger*"³.

Selon nous, une solution consisterait à rétablir les droits antérieurs de toutes les minorités ethniques. Toutefois, pour les raisons susmentionnées concernant l'influence russe dans l'est, cette voie semble actuellement irréaliste. Dans le même temps, on pourrait envisager comme solution possible qui permettraient à l'Ukraine de s'opposer à l'influence russe, l'exemption du champ d'application de la loi pour les citoyens qui parlent une langue officielle de l'UE : toutefois, tandis que cette mesure serait certainement bien accueillie par la Bulgarie, la Grèce, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie, et probablement aussi par l'UE elle-même, et elle ne serait pas non plus sans précédent, car elle serait toujours discriminatoire à l'égard de la population russophone, mais probablement plus justifiable.

¹ Perma | Про національні меншини в У... | від 25.06.1992 № 2494-XII.

² Perma | www.legislationline.org.

³ Ukraine's New Minority Law Codifies Injustice (hungarytoday.hu).

La nouvelle guerre entre les deux pays qui est débuté le 24 février 2022, a encore amplifié les tensions et amené à des nouveaux amendements législatifs en Ukraine. Le rapporteur spécial des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités, Fernand de Varennes, a exprimé ainsi de vives inquiétudes quant à la situation des minorités dans le contexte de l'agression russe contre l'Ukraine et au traitement des minorités fuyant le conflit¹.

Comme des opérations militaires ont été également menées dans les régions où vivent des minorités peu nombreuses, comme les Urums de langue turque dans la région de Mariupol, elles mettent en danger à la fois la vie de ces personnes, leur culture distincte et leur langue, ce qui vient d'amplifier les tensions.

La guerre en Ukraine met donc en péril non seulement la vie de sa nation multiethnique, mais aussi des sites uniques du patrimoine culturel des minorités dans tout le pays, comme le vieux cimetière juif de la ville de Bila Tserkva, qui aurait été endommagé par les opérations militaires.

3. La nouvelle loi de 2022 portant sur les minorités nationales et ses critiques

Le parlement ukrainien a adopté en decembre 2022² une nouvelle loi, la loi n° 2827-IX, sur les minorités nationales, abrogeant ainsi la précédente. En même temps, la Rada a reconnu l'invalidité de la loi "sur les minorités nationales en Ukraine" du 25 juin 1992. La loi entrera en vigueur dans un délai de 6 mois à compter de la date de sa publication. En même temps, il a été établi que pendant la période de la loi martiale en Ukraine et dans les 6 mois après sa fin (abolition), les droits des minorités nationales en termes de droit de réunion pacifique sont soumis à une restriction temporaire dans la mise en œuvre et la protection.

L'adoption de la loi a été l'une des conditions pour que l'Ukraine entame les négociations d'adhésion à l'Union européenne. Le projet de loi définit les minorités nationales, les droits et obligations des personnes appartenant à des minorités nationales, les droits de leurs représentants et les caractéristiques spécifiques de la politique de l'État pour la mise en œuvre de ces droits, ainsi que les pouvoirs de l'organe exécutif central dans le domaine de la protection des personnes appartenant à des minorités nationales.

¹ Ukraine: UN expert says war against multi-ethnic population must stop, calls for protection of all minorities | OHCHR.

² Law no. 2827-IX on national minorities (communities) of Ukraine as a whole available here [Perma. Law on National Minorities of Ukraine, No. 2827-IX, adopted on Dec.13, 2022.](#)

La loi n° 8224 vise aussi à améliorer la protection des droits des minorités nationales et la base de la politique de l'État à leur égard. Elle fait notamment référence aux droits à l'auto-identification, à l'utilisation des langues des minorités nationales, à l'éducation, à la participation à la vie politique, économique, sociale et culturelle, etc. Le document a été finalisé après consultation du Conseil de l'Europe et en coopération avec ses experts.

La loi définit la minorité (communauté) nationale d'Ukraine comme un groupe de citoyens ukrainiens qui ne sont pas des Ukrainiens ethniques, qui vivent traditionnellement sur le territoire à l'intérieur des frontières internationalement reconnues de l'Ukraine, qui sont unis par des caractéristiques ethniques, culturelles, historiques, linguistiques et/ou religieuses communes, qui réalisent leur appartenance à la minorité, et qui manifestent le désir de préserver et de développer leur identité linguistique, culturelle et religieuse.

Une personne appartenant à une minorité nationale a le droit à : l'auto-identification ; la liberté d'association publique et de réunion pacifique ; la liberté d'expression et de croyance, de pensée, de parole, de conscience et de religion ; la participation à la vie politique, économique et sociale ; l'utilisation de la langue de la minorité nationale ; l'éducation, en particulier dans les langues des minorités nationales ; la préservation de l'identité culturelle de la minorité nationale. Aussi, une personne appartenant à une minorité nationale a le droit d'utiliser librement et sans entrave la langue de sa minorité en privé et en public, sous forme orale et écrite, dans des limites qui ne sont pas contraires à la loi¹.

En ce qui concerne l'éducation, il est prévu que les établissements d'enseignement privés dispensant un enseignement secondaire général complet aux frais de personnes physiques et/ou morales, en particulier ceux créés par des sociétés culturelles nationales et des représentants de minorités nationales, ont le droit de choisir librement la langue du processus éducatif (à l'exception des établissements d'enseignement recevant des fonds publics) et sont tenus de garantir la maîtrise de la langue d'État par les étudiants conformément aux normes de l'État. Selon la loi, les dépenses nécessaires pour assurer la mise en œuvre des mesures visant à mettre en œuvre les droits et libertés des minorités nationales sont effectuées aux frais du budget de l'État de l'Ukraine dans le cadre d'un programme budgétaire distinct, des fonds des budgets locaux, ainsi que d'autres sources non interdites par la loi.

Toutefois, cette nouvelle loi, a reçu a son tour de critiques. Apparemment, la législation renforce non seulement toutes les restrictions précédemment

¹ Rada Adopts New Law On National Minorities | Ukrainian news (ukranews.com).

codifiées dans les lois sur l'éducation et la langue d'État, mais en met également de nouvelles en œuvre, selon les hongrois¹. Par exemple, elle ne garantit pas la préservation des zones de peuplement ethnique compactes, ni l'utilisation des symboles nationaux. La loi interprète les droits des minorités exclusivement comme des droits pouvant être exercés individuellement par des personnes appartenant à un groupe minoritaire, ce qui prive les minorités nationales (leurs communautés, leurs organisations) de tous les droits politiques, éducatifs et linguistiques pouvant être exercés institutionnellement, et donc de la capacité d'influencer leur propre destin.

Ainsi, les partis politiques représentant les intérêts de la minorité nationale hongroise d'Ukraine ont publié la déclaration commune suivante, exprimant leur déception à l'égard de la nouvelle loi sur les minorités nationales adoptée par le Parlement ukrainien : cette loi *"ne garantit pas de fondements institutionnels adéquats ni de mécanismes juridiques pour la mise en œuvre et la protection des droits des minorités nationales"*².

4. Conclusions

Les actions militaires ont certainement eu un impact négatif sur la vie des représentants des communautés nationales et des peuples indigènes d'Ukraine, qui vivaient dans les régions de l'est et du sud de l'Ukraine. Dans le même temps, les déplacements internes massifs et l'émigration affectent de manière significative l'identité ethnique des régions. La guerre accroît la vulnérabilité de groupes de population déjà vulnérables, creuse les inégalités et limite la possibilité d'un accès égal à leurs droits et à certains services", a souligné Zemfira Kondur, modératrice de la réunion et responsable du projet du Conseil de l'Europe "Renforcer la protection des minorités nationales, y compris les Roms, et des langues minoritaires en Ukraine".³ En plus la guerre accroît aussi la haine, qui a amené à l'adoption de lois qui comme on a déjà illustré, ont eu des effets discriminatoires entre les minorités, même si la loi était ciblée à l'encontre de minorités russes. La solution, selon nous, serait la cohésion et l'adoption d'une politique protectrice pour les minorités, même si cela impliquerait la protection de tous, sans discrimination.

¹ Joint statement of the Cultural Alliance of Hungarians in Sub-Carpathia (KMKSZ) and the Democratic Alliance of Hungarians in Ukraine (UMDSZ) Regarding the Law on National Minorities (Communities) of Ukraine.

² New Ukrainian Law on National Minorities Misses the Mark – HHRF.

³ "War is the greatest challenge for both the whole Ukraine and national minorities": activists and human rights defenders provided recommendations for the Recovery Plan of Ukraine - Council of Europe Office in Ukraine (coe.int).

Bibliographie

Livres

Bogdan Aurescu, Lazar Elena, *Dreptul international al protectiei minoritatilor*, Hamangiu, 2019

Legislation et instruments nationaux

Law no. 2827-IX on national minorities (communities) of Ukraine

Law No. 5506 of Ukraine on Indigenous Peoples of Ukraine

Joint statement of the Cultural Alliance of Hungarians in Sub-Carpathia (KMKSZ) and the Democratic Alliance of Hungarians in Ukraine (UMDSZ) Regarding the Law on National Minorities (Communities) of Ukraine

Instruments internationaux

Opinion no. 902 / 2017 CDL-REF (2017)047, European Commission for Democracy through Law (Venice commission) Ukraine- the law on education

Opinion No. 960 / 2019, CDL-REF (2019)036 European Commission for Democracy through Law (Venice commission) Ukraine law (*) on supporting the functioning of the Ukrainian language as the state language

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples- Resolution adopted by the General Assembly on 13 September 2007

Vienna Declaration and Programme of Action of the UN World Conference on Human Rights, A/CONF.157/23, 12 July 1993

Websites

National minority rights protection in Ukraine: the difficult journey towards compliance with international standards – FOMOSO

Ukraine's New Minority Law Codifies Injustice (hungarytoday.hu)

New Ukrainian Law on National Minorities Misses the Mark – HHRF

National minorities (encyclopediaofukraine.com)

In Ukraine, Some Ethnic Hungarians Feel Ambivalence About the War - The New York Times (nytimes.com)

Perma | Law on National Minorities of Ukraine, No. 2827-IX, adopted on Dec.13, 2022

Ukraine: New Law Determines Rights and Obligations of National Minority Communities | Library of Congress (loc.gov)

“It is not consistent with international law and the Constitution”: what is the law on the protection of national minorities in Ukraine aimed at - Teller Report

The Law on the Indigenous Peoples of Ukraine. What does it bring to national minorities? (culturico.com)