

Strasbourg, le 4 janvier 1994

Restricted
CDL-MIN (93) 11

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

**ANALYSE DES REponses AU QUESTIONNAIRE
SUR LES DROITS DES MINORITES**

par

Emmanuel COLLA et Sylvie MARIQUE

Université de Liège (Belgique)

**ANALYSE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR LES
DROITS DES MINORITES**
de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit

par

Emmanuel COLLA et Sylvie MARIQUE

Université de Liège (Belgique)

REMARQUE PRELIMINAIRE

Avant d'entrer, à proprement parler, dans l'analyse des réponses au questionnaire sur le droit des minorités, nous voudrions signaler une difficulté fondamentale de ce travail, qui tient au fait que les experts des divers états qui ont accepté de répondre l'ont fait de manière souvent bien différente. Ainsi, la grande prudence que certains d'entre eux ont manifestée face à certaines questions empêche parfois que l'on puisse tirer de leurs réponses toutes les conclusions que l'on souhaiterait.

Dès lors, il est parfois malaisé d'établir des corrélations entre l'attitude de certains pays face à un problème déterminé, ceci par manque, le plus souvent, d'une information suffisamment précise. Certains de nos développements ne vaudront donc que sous réserve, les éléments à notre disposition ne nous permettant pas toujours d'avoir des certitudes.

I. INTRODUCTION

Des experts de dix-huit pays ont donc accepté de répondre au questionnaire sur les droits des minorités. Si l'on met à part le cas du Grand-Duché de Luxembourg, chacun de ces états reconnaît au minimum, soit dans sa constitution, soit dans sa législation, la présence sur son territoire de minorités, et la nécessité de leur conférer une certaine protection.

Encore faut-il savoir ce que l'on entend, dans ces différents pays, par "minorité", et voir ce que ce terme - ou les autres termes qui sont employés pour qualifier ces catégories de personnes - recouvre (II). Ensuite, il faudra examiner quels

sont le contenu, l'étendue des droits ou de la protection particulière octroyés à ces groupes ou à leurs membres (III), mais également les devoirs qu'en contrepartie, ils devront remplir (IV). Enfin, nous verrons quels mécanismes, le cas échéant, permettent de garantir l'effectivité de cette protection (V).

II. DEFINITION DU CONCEPT DE "MINORITE"

La question de la définition du concept de "minorité" n'est évidemment pas nouvelle. Il suffit pour s'en convaincre de consulter l'abondante doctrine qui y a été consacrée.

La question n'en est pas résolue pour autant. Certains éléments ont certes été dégagés, comme par exemple la classification - classique sans être universelle - des minorités en trois groupes, minorités ethniques, minorités religieuses et minorités linguistiques. Mais aucune définition des minorités qui soit généralement admise n'a pu être formulée. Si certains ont tenté de se livrer à l'exercice, d'autres y ont préféré renoncer, considérant soit que la définition est impossible, soit qu'elle est en tout cas inutile.

Ces hésitations se retrouvent naturellement dans les réponses apportées par les experts au questionnaire. Si les différents états admettent le concept, les termes employés pour le décrire, selon les cas dans la constitution ou dans la loi, diffèrent. De même, si certains d'entre eux tentent de donner des minorités une définition, la plupart ne s'y risquent pas.

1) Termes désignant les minorités:

La grande majorité des états dont la situation est décrite dans les réponses au questionnaire emploient uniquement le terme "minorité", assorti selon les cas d'un ou plusieurs qualificatifs: les minorités seront "linguistiques", "ethniques", "religieuses", "culturelles" ou, plus rarement, "nationales" (c'est le cas de l'Albanie, de la Constitution du Land de Saxe en RFA, de la Hongrie, du Kirghizstan, ou de la Pologne).

D'autres expressions sont également utilisées: l'Autriche parlera plus volontiers, depuis une loi de 1976, de "groupes ethniques"; la Roumanie, qui ne reconnaît pas les minorités en tant qu'entités distinctes des membres qui la composent, parle des "personnes (ou citoyens) appartenant aux minorités nationales".

Certains états emploient plusieurs dénominations: le Canada parlera ainsi de minorités, de peuples autochtones (Constitution), de groupes d'individus (loi canadienne sur les droits de la personne), de groupes catholiques et protestants (loi constitutionnelle de 1867). La Croatie parle des "communautés ou des minorités nationales et ethniques", de même que la Slovénie. La Finlande emploie les termes "minorités" et, dans son Code pénal, "groupe racial, groupe d'origine nationale ou ethnique ou groupe religieux". La Hongrie, dans la définition qu'elle donne des minorités, les qualifie de "groupes de peuples". Enfin, les constitutions de certains

Länder allemands utilisent les termes "minorités et groupes ethniques" (Schleswig-Holstein), voire "peuple" (Brandebourg, qui parle également de minorités ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques).

Enfin, certains états n'emploient aucun terme du tout, soit parce qu'ils ne règlent pas de manière directe le sort des minorités sur leur territoire, comme le Grand-Duché de Luxembourg, soit parce qu'ils désignent nommément les groupes qui bénéficieront d'une protection particulière, comme le Danemark, qui parle des droits des habitants des îles Féroé et du Groenland, ainsi que de certains citoyens Islandais.

2) Définition de la ou des minorités:

A) DANS LA CONSTITUTION:

Plusieurs états mentionnent dans leur Constitution le terme "minorité", ou des termes équivalents, mais sans jamais les définir. C'est par exemple le cas de la Croatie, de l'Albanie, de la Finlande, de la Hongrie, de l'Italie, de la Pologne, de la Slovénie, de la Suède, de la Belgique ou encore de certains Länder allemands.

On ne trouvera donc dans aucun des états dans lesquels des experts ont répondu au questionnaire une définition des minorités qui ait une quelconque valeur constitutionnelle.

Nous relèverons cependant le cas de la République de Croatie, dont la "Loi constitutionnelle sur les droits de l'homme, les libertés et les droits des communautés ou minorités nationales et ethniques" de 1992, dans ses articles 5 à 57, développe dans le détail les droits qui sont octroyés aux minorités ou à leurs membres dans les domaines culturels (droit à une *identité*, une *culture*, une *religion* propres et à l'usage public et privé d'une *langue* propre, droit de jouir d'une *éducation* propre, droit d'avoir des activités publiques et culturelles propres et de s'associer afin de protéger leur *identité nationale et culturelle*), de l'éducation ou de la participation à l'exercice du pouvoir politique. Ceci fait dire au rapporteur croate que la loi constitutionnelle, en procédant de la sorte, permet d'aboutir *indirectement* à une définition du terme "minorité" au sens où l'entend la Croatie: les minorités ou leurs membres sont, dans cette optique, les *groupes et les personnes qui ont pour caractéristiques celles qui font l'objet des droits dont la loi constitutionnelle les rend titulaires*. Le groupe et ses membres se définissent alors par le contenu de leurs droits.

B) DANS LA LOI:

Certains états utilisent le terme "minorité" ou l'un de ses semblables dans leur législation, soit dans des lois concernant spécifiquement les minorités (en Autriche, en Finlande, en Grèce, en Hongrie, au Portugal, en Italie), soit dans d'autres lois.

1. Certains états y définissent les minorités.

C'est à ce stade, le stade législatif, que l'on trouvera les uniques tentatives de

définition directe des minorités.

La République d'Autriche, dans l'article 1^{er} de la loi de 1976 sur les groupes ethniques, considère comme telles

"les groupes de citoyens autrichiens domiciliés en permanence sur le territoire de la République, de langue-mère autre que l'allemand et possédant un patrimoine culturel propre".

La Hongrie, elle, définit le champ d'application de la loi n_ LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques comme suit:

Art. 1^{er}. - "1) *La présente loi sera appliquée à toutes les personnes ayant la citoyenneté hongroise vivant sur le territoire de la République de Hongrie qui se considèrent comme appartenant à une minorité nationale ou ethnique, ainsi qu'aux communautés formées par ces personnes.*

2) *Aux fins de la présente loi, une minorité nationale et ethnique (minorité par la suite) est tout un groupe de peuples habitant sur le territoire de la République de Hongrie, depuis au moins une décennie, qui constitue une minorité numérique dans la population de l'État, les membres duquel ont la citoyenneté/nationalité hongroise et qui diffèrent du reste de la population par leur langue maternelle, culture et traditions et qui manifestent en même temps une conscience de solidarité inhérente, qui vise à la protection de ces valeurs et à l'expression et à la protection des intérêts de leurs communautés développées historiquement.*

3) *La présente loi ne s'applique pas aux réfugiés, immigrants et personnes ayant la nationalité d'un État étranger mais résidant durablement en Hongrie ni aux apatrides"*.

Ce sont là les deux seules véritables définitions des minorités, à proprement parler, que l'on trouvera dans la législation des états dont des experts ont rapporté la situation. Il convient pourtant de mentionner le cas de deux autres pays, la Finlande et le Danemark, qui à défaut de définir réellement la notion de "minorité", spécifient de manière précise les caractéristiques que doivent présenter certaines catégories de personnes dès lors qu'elles entendent obtenir une protection particulière.

Il en va ainsi, en Finlande, pour les Sámis (Lapons) et les Tziganes. Est un Sámi, suivant la section 2 de la loi sur l'emploi de la langue Sámi dans les rapports avec les autorités, *toute personne qui se considère elle-même comme étant un Sámi, à la condition que soit elle-même, soit l'un de ses parents ou grands-parents ait appris le lapon comme première langue.* Le Tzigane, selon cette fois la section 1^{ère} de la Loi sur l'amélioration des conditions de logement de la population tzigane, est *celui qui se considère lui-même comme étant un Tzigane, sauf quand il est évident qu'il n'en est pas un, ainsi que son épouse ou personne semblable, et ses enfants, vivant sous le même toit.* Enfin, les "citoyens" de la province autonome d'Åland sont *les citoyens finlandais qui possèdent le "home region right" de la province, qui actuellement ne peut plus être obtenu qu'après une procédure de "naturalisation" dans cette province.*

Au Danemark cette fois, un habitant des Iles Féroé est *"un citoyen danois, domicilié dans les Iles Féroé"* (article 10, section 1^{ère} du "Faroe Islands home rule Act"). Le "Greenland home rule Act", qui reconnaît le Groenland comme une société distincte à l'intérieur du Royaume du Danemark, désigne simplement les *personnes qui résident en permanence au Groenland* comme bénéficiaires d'une protection spécifique.

Si l'on considère ces quatre définitions, on peut en tout cas les classer en deux

catégories: l'Autriche et la Hongrie visent des groupes des personnes, c'est-à-dire des minorités en tant que telles, en tant qu'entités. La Finlande et le Danemark, par contre, décrivent des individus qui seront titulaires de droits spéciaux, et non des groupes. Les premières témoignent, en tout cas à ce simple stade de la définition, d'une approche *collective* de la question des minorités, et les secondes d'une approche plus *individualiste*.

Il est en toute hypothèse intéressant de voir quels sont les *critères* utilisés par ces états dans la définition de leurs minorités. La plupart d'entre eux sont des critères de type **objectif**: la nationalité ou la citoyenneté de l'état, la résidence sur le territoire de cet état, la présence durable, voire ancienne ou historique sur ce territoire, le fait d'y constituer ou d'y faire partie d'une minorité numérique dans la population, de parler une langue distincte de celle de la majorité, d'avoir un patrimoine culturel, des traditions ou une religion (si l'on reprend la définition "indirecte" de la loi constitutionnelle croate) propres.

Par contre, d'autres critères sont parfois utilisés qui sont plutôt d'ordre **subjectif**, qu'il s'agisse de "se considérer soi-même comme Sámi ou Tzigane" (Finlande) ou de "se considérer comme appartenant à une minorité", ou encore de manifester une "conscience de solidarité inhérente" (Hongrie).

2. Les autres états n'y définissent pas les minorités.

Même si les autres états utilisent dans leur législation le terme de "minorité", ou d'autres qui recouvrent plus ou moins la même réalité, pas plus que leur Constitution lorsqu'elle les mentionne également, ils n'en donnent une définition. Pourtant, en laissant toujours de côté le Grand-Duché de Luxembourg, tous reconnaissent des droits aux minorités ou, du moins, aux personnes qui en font partie.

Or, pour que ces droits qui sont concédés aux minorités puissent trouver à s'appliquer, il faut bien qu'on en identifie les destinataires. Il devra donc malgré tout y avoir des conditions à remplir pour pouvoir en bénéficier. C'est dans ces conditions qu'à défaut de mieux, l'on trouvera des éléments de définition.

Ainsi, en règle générale, on impose au minimum, comme condition *sine qua non* de l'obtention d'une protection, de posséder la nationalité et/ou de résider sur le territoire de l'état considéré; en Italie, la protection des intéressés est en outre restreinte à certaines zones géographiques bien délimitées (la Vallée d'Aoste, la région du Trentin-Haut-Adige et les provinces de Trieste et de Goritje). Ce sont donc là, en l'absence de définition, uniquement des critères objectifs qui ont été pris en considération.

On remarquera que d'ordinaire, comme c'est d'ailleurs le cas dans les pays où on les définit, les seules minorités protégées sont celles dont les membres possèdent la nationalité de l'état considéré; il est extrêmement rare que des règles protectrices spécifiques bénéficient également à des non-nationaux (ce n'est le cas qu'en Suède, en Finlande, pour les Sámis et les Tziganes, et dans une proposition de modification de la Loi Fondamentale de la RFA, introduite par le Land de Brandebourg). La Hongrie,

comme on l'a mentionné plus haut, exclut d'ailleurs expressément les réfugiés, les immigrés et les apatrides du système de protection des minorités (art. 1^{er} de la loi n_ LXXVII).

C) DANS LA JURISPRUDENCE:

Les éléments de réponse fournis par les experts des différents états ne nous permettent pas d'avoir un aperçu général de la manière dont, le cas échéant, la jurisprudence de leurs juridictions constitutionnelles ou autres envisagent la notion de minorité.

3) Le libre choix de l'appartenance à une minorité.

La dernière question à envisager, à ce stade de la définition du concept de minorité, est celle de la manière dont est déterminée l'appartenance à une minorité.

Celle-ci peut être libre, c'est-à-dire relever du choix personnel de chaque individu, qui décide soit de se déclarer membre d'une minorité, soit au contraire de n'en pas faire partie. Il va de soi qu'un tel choix ne sera *véritablement* libre que dans la mesure où aucune conséquence néfaste n'en découle. A l'inverse, ce choix peut très bien ne pas exister: les pouvoirs publics interviendront alors pour déterminer eux-mêmes l'appartenance ou la non-appartenance de leurs citoyens à une minorité.

Les réponses apportées par les rapporteurs des différents états à cette question vont toutes dans le même sens: dans chacun d'entre eux, l'appartenance ou la non-appartenance à une minorité résultera d'un choix strictement personnel: l'état n'interviendra en aucun cas.

Néanmoins, il convient de nuancer quelque peu ces propos. Il est vrai qu'aucun état, d'après les réponses reçues, n'impose unilatéralement à certains de ses citoyens la qualité de membre d'une minorité. De même, aucun ne leur interdit de renoncer à appartenir à une minorité. Mais par contre, tout qui le souhaiterait ne pourra pas toujours affirmer en faire partie et réclamer par conséquent le bénéfice de droits spécifiques. C'est tout particulièrement le cas dans les pays qui prennent la peine de définir ce qu'ils entendent par "minorité". Il y faudra naturellement correspondre aux critères fixés dans la définition. Ainsi par exemple, en Autriche ou en Hongrie, il conviendra de parler une langue autre que celle de la majorité de la population; en Finlande, on ne pourra se dire Sámi que si soi-même, un parent ou un grand-parent a le lapon pour langue maternelle, et il n'est pas permis de se prétendre Tzigane "s'il est évident qu'on n'en est pas un". Au Kyrgyzstan, le choix d'une "nationalité" est restreint: on ne peut opter que pour la nationalité de son père ou de sa mère, et une fois que ce choix est fait, il est définitif et irréversible.

Quant aux conséquences de ce choix, notamment sur l'acquisition ou la perte de la nationalité ou sur l'exercice des droits politiques, les experts, dans tous les états, répondent en général qu'elles sont inexistantes. On notera pourtant la réponse quelque peu sibylline du rapporteur du Grand-Duché de Luxembourg, selon laquelle "l'appartenance à une minorité ethnique peut avoir une incidence sur l'exercice des

droits politiques alors que ceux-ci sont pour l'instant uniquement réservés aux Luxembourgeois". En Finlande, lorsqu'il s'agira d'*octroyer* la nationalité finlandaise, et que cette décision est libre, on pourra prendre en considération l'origine ethnique ainsi que la connaissance de la langue suédoise ou finlandaise dont peut justifier le candidat. Mais une fois la nationalité acquise, on ne pourra plus la perdre pour raison d'appartenance à une minorité.

Enfin, il est clair que lorsque la structure administrative ou institutionnelle de l'état permet aux minorités ou à leurs membres de participer en tant que tels, à un quelconque stade, à l'exercice du pouvoir politique, l'appartenance ou la non-appartenance à une minorité sera bien évidemment déterminante. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

III. PROTECTION DES MINORITES DANS L'ETAT.

1. La reconnaissance des minorités par l'état.

Avant d'analyser les règles protégeant les minorités, il convient de savoir si, afin de pouvoir jouir du bénéfice de ces règles, les minorités doivent être reconnues par l'état, c'est-à-dire reconnues non pas simplement comme étant une réalité, mais reconnues et identifiées précisément en tant que groupes devant bénéficier d'une protection. Si cette reconnaissance n'est pas imposée, toutes les minorités peuvent alors être protégées: il suffit, le cas échéant, de répondre aux critères employés pour les définir. Par contre, si on impose la reconnaissance, le fait de remplir ces conditions ne suffit plus: il faut *en outre* un acte positif de reconnaissance de la part de l'état.

Dans certains pays, la Constitution ou la loi *imposent* bien la reconnaissance des minorités par l'état comme condition indispensable pour qu'elles puissent bénéficier de toutes ou de certaines des garanties prévues. C'est par exemple le cas en Italie, en Belgique - où la protection accordée aux minorités linguistiques par la législation sur l'emploi des langues, par exemple, se limite aux seules catégories de personnes désignées dans la loi -, en Croatie ou encore en Hongrie, où d'ailleurs une procédure est prévue, qui permet aux groupes de citoyens qui le désireraient de faire constater qu'ils constituent une minorité et d'obtenir cette reconnaissance (loi n_ LXXVII, art. 61).

Dans d'autre pays, la Constitution ou la loi *permettent* expressément à l'état - sans pourtant le lui imposer - de reconnaître des minorités, comme en Albanie. Dans d'autres encore, par contre, cette possibilité n'est *pas prévue*, mais n'est *pas exclue* non plus. Il en va ainsi en Grèce, en Pologne, au Danemark, en Finlande, au Portugal, au Kyrgyzstan, en Slovénie ou encore en RFA. Enfin, en Roumanie, la reconnaissance de minorités par l'état est expressément *interdite*, puisque seuls des individus, et non des groupes, peuvent s'y voir octroyer des droits spécifiques.

La question n'est évidemment pas innocente. Si un état doit, en vertu de son droit interne, reconnaître des minorités, il ne pourra pas se dispenser de leur assurer la jouissance de leurs droits. C'est là une garantie supplémentaire dont bénéficient les

minorités.

Par contre, l'application de ce même mécanisme peut avoir pour résultat de faire naître des discriminations entre les minorités, selon qu'elles sont ou non reconnues par l'état. Ces discriminations peuvent prendre la forme d'une aide supplémentaire à certaines minorités, reconnues comme particulièrement "dignes" d'être protégées: ainsi, en Slovénie, des droits supplémentaires sont accordés à certains peuples autochtones; le Canada, s'il ne reconnaît pas de minorités, octroie tout de même des droits spéciaux aux populations autochtones; la Croatie donne un statut spécial à deux districts, où la minorité serbe représente plus de 50% de la population et bénéficie de privilèges non reconnus aux autres minorités; et enfin la Hongrie accorde des privilèges à certaines minorités, dont les autres sont privées. Mais en poussant les choses à l'extrême, on peut également arriver à des résultats beaucoup plus néfastes, dans la mesure où il serait possible que certaines minorités, parce qu'elles ne sont pas reconnues par l'état, ne soient même pas prises en considération et se retrouvent ainsi privées de toute protection. Ce danger guette évidemment tous les pays où soit la Constitution, soit la loi imposent la reconnaissance des minorités par l'état préalablement à tout octroi d'une protection particulière. La Belgique en est un exemple frappant, où plusieurs minorités linguistiques se voient refuser toute protection parce qu'elles ne sont pas retenues comme telles par la législation sur l'emploi des langues.

2. Les droits des minorités.

A) PROTECTION "INSTITUTIONNELLE" DES MINORITES.

La toute première manière, et probablement la meilleure, d'assurer une protection efficace aux minorités et de leur permettre de satisfaire au mieux leurs revendications consiste à prendre en compte leur existence dans la structure étatique elle-même. Pourtant, seuls deux états, parmi ceux pour lesquels nous disposons de renseignements, ont opté pour un *modèle fédéral* en raison du caractère hétérogène de leur population, et de l'existence de minorités sur leur territoire. Il s'agit de la Belgique, officiellement fédérale depuis la révision constitutionnelle du 5 mai 1993, et du Canada. Si d'autres états ont choisi cette même forme étatique, ils ne le justifient en général pas par les mêmes raisons, mais plutôt par des motifs d'ordre historique.

Une *structure régionale* de l'état permet également de simplifier la question de la protection des minorités; si le régionalisme italien, par exemple, s'explique par d'autres motifs que la présence des minorités sur le territoire national, les deux grandes minorités linguistiques d'Italie sont cependant regroupées dans deux régions, le Val d'Aoste et le Trentin-Haut-Adige, qui bénéficient toutes deux, pour cette raison, d'une autonomie particulière.

Mais de toute manière, il est également possible d'assurer une protection "institutionnelle" des minorités dans des états de type unitaire. Par exemple, en adaptant la division administrative du territoire à la présence des minorités, on peut leur garantir une meilleure participation à la vie politique du pays, voire même une certaine autonomie. Nous y reviendrons plus loin.

On notera toutefois dès à présent que ces solutions, fédéralisme, régionalisme ou autres, connaissent une importante limite: elles supposent toutes, en effet, que les minorités soient *concentrées* ou *regroupées*. Elle ne seront par conséquent d'aucune aide dans l'hypothèse où les minorités se trouvent dispersées sur l'ensemble du territoire national. Dans ce cas, d'autres moyens de protection doivent être dégagés.

B) PROTECTION PAR OCTROI DE DROITS.

1. Les droits fondamentaux et le principe d'égalité.

Les droits fondamentaux, qu'ils soient reconnus dans la Constitution même d'un État ou dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, sont avant tout destinés à protéger chaque être humain, quel qu'il soit, en tant justement qu'être humain. Néanmoins, ils permettent également d'assurer, en général, un assez bon niveau de protection aux membres des minorités, ceci notamment par le biais des principes d'égalité et de non-discrimination.

Tous les états pour lesquels nous disposons d'une réponse ont inscrit dans leur Constitution ou ailleurs le principe d'égalité et/ou de non-discrimination. Parfois, ces textes envisagent le problème des minorités, soit de manière explicite, lorsqu'ils interdisent expressément toute discrimination sur base de l'appartenance à une minorité (Albanie, Autriche, Croatie) soit alors de façon plus détournée, quand ils prohibent simplement toute discrimination sur base de la nationalité, de la race, de la langue ou de la religion (Canada, RFA, Hongrie, Italie, Kirgizstan, Pologne, Portugal). Mais quelquefois aussi, les dispositions constitutionnelles contenant le principe d'égalité ne font aucune mention de cette question, comme c'est le cas au Grand-Duché de Luxembourg, au Danemark, en Finlande, en Grèce ou en Suède. En Belgique, l'article 6 de la Constitution proclame simplement l'égalité de tous les Belges devant la loi, mais l'article 6bis interdit toute discrimination touchant notamment les minorités idéologiques et philosophiques.

La protection des minorités par le biais de ces principes d'égalité et de non-discrimination repose sur une approche de type *individuel* de la question. Le Grand-Duché de Luxembourg, par exemple, s'en tient d'ailleurs purement et simplement à cette approche, en ne protégeant les minorités qu'au moyen des règles d'égalité et de non-discrimination.

Cependant, une application pure et simple de ces règles ne permettra pas toujours de protéger de manière suffisamment satisfaisante les groupes minoritaires, ni certainement de prendre en compte leurs particularités ou leurs intérêts spécifiques. Parfois même, on pourra aboutir, assez paradoxalement, à ce que l'application du principe d'égalité ait pour résultat, dans les faits, d'entraîner des discriminations à l'égard de certaines minorités. Il existe un correctif à cela, qui permet de prendre des mesures spécifiques en faveur de certaines catégories d'individus: le système dit de la *discrimination positive*.

Nombre d'états, d'après les réponses au questionnaire, connaissent ce

mécanisme, de manière plus ou moins étendue. C'est par exemple le cas en Albanie, en Autriche, au Canada, en Croatie, dans les constitutions de certaines Länder allemands, en Grèce, en Hongrie, en Italie, ou en Slovénie.

L'emploi du mécanisme de discrimination positive indique que l'on passe d'une conception strictement individuelle de la protection des minorités à une conception plus *collective*. La seule protection des individus, obtenue par le biais des droits fondamentaux classiques, ne suffit plus: le groupe minoritaire ne se résume plus à la simple somme de ses membres, il représente une entité distincte, qui sera titulaire de droits en tant que telle. De fait, quasiment tous les états qui connaissent la discrimination positive ont une approche collective du problème.

On notera encore que si l'approche strictement individuelle peut exclure complètement l'approche collective - c'est le cas en Roumanie, où seules les personnes appartenant à des minorités sont prises en considération, à l'exclusion des groupes -, l'inverse n'est pas vrai. La protection la plus efficace des minorités consiste sans nul doute à prendre en compte tant les individus que les groupes qu'ils constituent, et à accorder des droits spécifiques aux uns comme aux autres. De nombreux états semblent l'avoir compris, qui envisagent la question des minorités à la fois en termes individuels *et* collectifs (Albanie, Autriche, Canada, Croatie, Pologne).

2. Les droits spécifiques reconnus aux minorités.

La plupart des états ne se limitent pas à protéger les minorités par la seule application du principe d'égalité, même s'il est corrigé par des mécanismes de discrimination positive. Le plus souvent, ils cherchent à aller plus loin dans les mesures qu'ils prennent en faveur de leurs minorités. Des droits spécifiques leur sont alors octroyés, qui diffèrent évidemment selon les besoins de chaque type de minorité.

a) Droits linguistiques.

Les pays où vivent soit des minorités *ethniques*, qui en règle générale se caractérisent par une langue propre, distincte de celle de la majorité, soit uniquement des minorités *linguistiques*, dès lors qu'ils entendent protéger ces minorités, doivent établir une réglementation sur l'emploi des langues, afin de garantir un certain rôle à la langue minoritaire. Seul un pays, mis à part le Portugal et la Grèce, qui ne connaissent aucune minorité linguistique, n'en prend pas la peine: la Pologne, où la question du droit des minorités à utiliser leur langue maternelle n'est réglée ni dans la Constitution, ni dans la loi, mais par des traités internationaux bilatéraux.

En ce qui concerne les autres états pour lesquels nous disposons d'une réponse au questionnaire, tous admettent apparemment la liberté de chacun d'employer la langue qu'il désire dans la *sphère privée*. Souvent même, ce droit est expressément garanti dans la Constitution (Autriche, Belgique, Croatie, RFA, Grèce, Slovénie).

Les choses sont bien entendu beaucoup moins simples en ce qui concerne

l'emploi des langues dans la *sphère publique*, c'est-à-dire dans les rapports entre les particuliers et les pouvoirs publics, ainsi qu'entre ces derniers. Cette question, à elle seule, mériterait certainement un questionnaire particulier; d'ailleurs, bien souvent, les éléments de réponse fournis par les experts des différents états sont trop schématiques pour que nous puissions véritablement porter une appréciation sur les divers systèmes existants. Néanmoins, on pourrait tenter de classer les états, d'après les renseignements disponibles sur base des réponses au questionnaire, selon le degré d'importance qu'ils confèrent à la ou aux langues minoritaires.

Les états qui, apparemment, accordent le moins de poids aux langues minoritaires seraient la Roumanie et la RFA. En Roumanie, l'article 13 de la Constitution fait du roumain l'unique langue officielle de la République. Toutefois, l'article 127 précise que, dans les procédures judiciaires, les membres des minorités nationales et, plus généralement, tous ceux qui ne comprennent pas le roumain ont droit à un interprète (gratuit en matière pénale) et à une traduction des pièces de la procédure. En RFA, l'allemand est la seule langue officielle du pays; selon la loi fédérale, lui seul peut être utilisé dans la sphère publique. Toutefois, la minorité serbe a le droit d'utiliser sa langue dans les affaires judiciaires. La Constitution du Land de Brandebourg va plus loin, puisqu'elle autorise cette même minorité serbe à utiliser sa langue dans l'ensemble de la sphère publique; en outre, il est prévu que dans les régions occupées par cette minorité, toutes les indications topographiques doivent être bilingues.

On notera ici qu'en Autriche, l'article 8 de la Constitution fait également de l'allemand la seule langue officielle de la République, et confie au législateur le soin d'établir des règles relatives à l'emploi public des langues des minorités. Mais le contenu de ces règles n'est pas développé dans la réponse. Le cas du Grand Duché de Luxembourg est assez particulier, puisque le luxembourgeois est, depuis 1984, langue officielle du pays. Chaque citoyen peut donc s'adresser aux autorités dans cette langue. Mais en vertu de la Constitution, l'emploi des langues est réglé par la loi; ainsi, le français est employé par les cours et tribunaux, ainsi qu'en général, par les administrations dans leurs rapports entre elles. Dans leur rapports avec les particuliers, elles utilisent, selon le cas, le français ou l'allemand.

Dans certains états comme la Belgique, le Canada, l'Italie ou la Finlande, la question de l'emploi des langues est assez précisément réglementée. En Belgique, les trois langues nationales, le français, le néerlandais et l'allemand, ont statut de langue officielle. Mais leur emploi par et dans les relations avec les administrations, ainsi que dans les domaines de la justice et des relations sociales, font l'objet de législations très détaillées et complexes, mais qui, basées essentiellement sur le principe de *territorialité*, ne fournissent pas toujours une protection idéale aux différentes minorités linguistiques, et ont alimenté abondamment la jurisprudence. Au Canada, de la même manière, l'emploi des langues dans la sphère officielle a suscité et suscite toujours une réglementation abondante. L'anglais et le français y sont tous deux langues officielles, et la législation linguistique tend à établir un bilinguisme officiel généralisé. En Italie, si l'italien est la seule langue officielle de la République, l'allemand jouit exactement du même statut de langue officielle dans la région du Trentin-Haut-Adige, plus particulièrement dans la province de Bolzano, où est concentrée la minorité

germanophone. Il peut donc être employé dans la sphère publique, au même titre que l'italien. En Vallée d'Aoste, le principe est le même, au bénéfice du français cette fois, si ce n'est que l'italien reste la seule langue employée dans le domaine judiciaire. Et dans les provinces de Trieste et de Gorizia, où vit une minorité slovène, un service d'interprètes est mis à la disposition de ses membres. En Finlande enfin, la Constitution donne aux deux langues principales, le Finlandais et le Suédois, exactement le même statut officiel, qui est développé dans la loi. Quant aux Sámis, ils ont le droit, selon la loi, d'utiliser leur langue devant toute autorité administrative ou judiciaire dont la compétence s'étend au territoire qu'ils occupent, ainsi que devant les juridictions et certaines administrations nationales. Ils ont en outre toujours droit à une traduction officielle des documents administratifs.

Dans d'autres états, la législation linguistique semble moins développée. Les constitutions affirment le droit des minorités linguistiques à s'exprimer librement, à préserver et développer leur identité culturelle et linguistique (Albanie, Suède), ou même tendent à mettre les langues minoritaires sur pied d'égalité avec la langue officielle (Kyrgyzstan, Suède). Enfin, dans les derniers, toutes les langues paraissent jouir exactement du même traitement: soit il n'y a pas véritablement de langue "officielle" de l'état, comme cela semble être le cas en Croatie et en Hongrie, soit toutes sont reconnues comme telles (Danemark, Slovénie).

b) Droits en matière d'enseignement.

Dans le domaine de l'enseignement, deux aspects principalement sont à souligner, qui concernent la problématique des minorités: l'aspect *linguistique*, c'est-à-dire la question de l'enseignement dans la ou les langues des minorités et de ces langues, ainsi que l'aspect *religieux*. Le premier aspect concerne essentiellement les minorités ethniques et linguistiques, et est donc intimement lié à la question envisagée ci-dessus de l'emploi des langues. Le second concerne au tout premier chef les minorités religieuses, mais éventuellement aussi les minorités ethniques. Ici également, le problème est vaste, et les éléments fournis par les rapporteurs des différents états ne permettent pas toujours de se faire une idée précise des diverses situations.

1) En ce qui concerne la question des minorités linguistiques.

On constate qu'un grand nombre d'états prévoient, dans leur Constitution ou dans des législations particulières, que l'enseignement sera organisé *dans* la langue de la minorité, en tout cas au stade de l'enseignement primaire et secondaire.

La règle peut valoir de manière tout-à-fait générale, c'est-à-dire sur l'ensemble du territoire: c'est le cas en Albanie (où l'enseignement secondaire se ferait cependant également dans la langue nationale et dans la ou les langues minoritaires), dans certains Länder allemands, en Grèce, en Croatie (où, en outre, les programmes peuvent être adaptés à l'histoire et à la culture propre des minorités, et où des écoles distinctes peuvent être créées dans des villes à forte concentration de minorités; enfin, l'enseignement universitaire également peut y être prodigué dans une langue minoritaire), en Hongrie (où il est également prévu une adaptation des programmes à

l'histoire et à la culture spécifique des minorités) et au Kyrgyzstan (où l'enseignement se fait dans les deux langues, celle de la minorité et l'officielle, et parfois même dans la seule langue minoritaire, lorsque c'est possible).

L'application de la règle peut également être restreinte à certaines régions où les minorités concernées sont rassemblées, comme en Italie (l'enseignement en allemand ne se donne que dans les écoles de la région du Trentin-Haut-Adige et l'enseignement en français en Vallée d'Aoste, où d'ailleurs il est fait, *pour tout le monde*, pour moitié en français et pour moitié en italien; l'enseignement en slovène est également prévu là où cette minorité est présente), au Canada (là où le nombre le justifie), en Autriche (en Corinthe, où se situe la minorité slovène et au Burgenland où résident les minorités croate et hongroise). Le système belge se situe également dans cette optique: le principe de territorialité, qui veut que l'enseignement soit organisé dans la langue officielle de la région linguistique concernée uniquement, est tempéré dans certaines zones, limitativement énumérées par la loi, où à partir d'un certain nombre de demandes, l'enseignement doit être organisé *dans* la langue de la minorité. Mais l'enseignement *des* autres langues est toujours assuré.

Le Danemark se contente d'assurer l'enseignement *de* la langue minoritaire dans les écoles publiques, mais permet expressément aux parents de trouver d'autres solutions s'ils souhaitent que leurs enfants reçoivent l'enseignement *dans* leur langue maternelle. En Suède, le système est mixte: on assurera l'enseignement *dans* la langue des Sámis dans leur région, mais ailleurs seul un enseignement *des* langues autres que le suédois est prévu. De même en Pologne, il est prévu que l'enseignement à tous les niveaux peut être organisé *dans* une langue minoritaire, si le nombre d'élèves intéressé permet la création de classes spéciales. A défaut, on prodiguera malgré tout l'enseignement *de* la langue minoritaire.

Notons enfin que plusieurs États prévoient de manière expresse la possibilité de créer des écoles privées, où l'emploi des langues sera complètement libre: le Danemark, bien entendu, mais aussi la Pologne, la Slovénie et la Suède.

2) *En ce qui concerne la question des minorités religieuses.*

Les réponses au questionnaire ne nous donnent que peu d'éléments à analyser. Le Canada prévoit que les droits confessionnels des catholiques et des protestants doivent être garantis; les écoles relevant de ces tendances doivent être financées par des fonds publics, fonds qui sont assurés également à d'autres écoles. Au Danemark, les enfants qui ne désirent pas suivre les cours de religion catholique dans les écoles officielles peuvent en être dispensés. En RFA, cette question retient beaucoup plus l'attention du législateur fédéral que celle de l'emploi des langues: il est fait une très nette distinction entre les écoles publiques, où parents et enfants de plus de quatorze ans peuvent refuser l'instruction religieuse, et les écoles privées. Ces dernières ne peuvent être reconnues (et donc financées) que si elles sont religieuses ou confessionnelles et qu'elles garantissent une éducation semblable à celle des autres établissements. En Belgique, l'article 17 de la Constitution garantit la liberté de l'enseignement et le libre choix des parents; l'enseignement officiel est neutre et assure, au choix, l'enseignement des grandes religions reconnues ou de la morale non-

confessionnelle. En Roumanie enfin, l'État assure la liberté de l'enseignement religieux, et garantit l'organisation de cours de religion dans les écoles publiques.

c) Liberté de croyance et de culte.

Les droits des personnes appartenant à des minorités religieuses peuvent être pris en considération par les états de diverses manières qui entraîneront des degrés différents de protection.

La problématique peut être, tout d'abord, envisagée sous l'angle de la non-discrimination ce qui signifie que les individus devront se voir reconnaître, sans discrimination, la jouissance et l'exercice de la liberté de pensée, de conscience et de religion. Il s'agit là du degré minimum de protection pour les personnes appartenant à des minorités religieuses.

Une autre manière d'agir est que l'état prenne des mesures spéciales afin de promouvoir l'égalité matérielle des groupes religieux; certains peuvent se trouver dans une position religieuse minoritaire et requérir de la sorte une attention particulière de l'état.

Nous nous attellerons, dans cette section, à vérifier que les états qui connaissent des minorités religieuses ont prévu ces mesures spéciales, ou ont, au moins, envisagé la liberté de culte dans leur Constitution.

1) La liberté de pensée, de conscience et de religion.

Tous les états à propos desquels nous disposons de renseignements reconnaissent cette liberté fondamentale quelle que soit la terminologie utilisée. Les pays parlent ainsi de liberté de religion, de conscience, de croyance, de culte,...

Cette liberté a des implications tant au niveau individuel que collectif ce qui signifie que toute personne a le droit de choisir une religion et que les individus d'une même religion peuvent se regrouper afin de pratiquer ensemble leur culte. Des états prévoient clairement le droit pour ces personnes de pratiquer, tant en public qu'en privé, aussi bien de manière individuelle que de manière collective, la religion de leur choix.

Cette liberté implique aussi celle de ne pas choisir une religion. Peu d'états reconnaissent explicitement l'incroyance; on peut cependant citer à titre d'exemple le Canada, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Kyrgyzstan.

Un autre point important est que l'on ne peut obliger personne à l'exercice d'un culte déterminé: aucun pays ne recourt à cette obligation, les citoyens sont tous libres de choisir une religion comme de la quitter et de rejoindre une autre communauté religieuse.

La liberté de religion et de conscience prévue n'est pas illimitée, certaines réserves doivent être émises. Ainsi, on retrouve des réserves propres à toute société

démocratique; l'exercice de cette liberté ne pourra être contraire aux bonnes moeurs et à l'ordre public.

2) La question de la reconnaissance des confessions religieuses.

Afin de bénéficier de garanties supplémentaires, certaines communautés religieuses doivent être reconnues par les autorités publiques. Ainsi, au Portugal, pour bénéficier de la personnalité juridique, les confessions religieuses doivent obtenir préalablement une reconnaissance. On retrouve ici aussi la problématique du service militaire. Certaines religions interdisent que leurs membres accomplissent le service militaire, or un état comme le Kyrgyzstan prévoit que celui qui est membre d'une organisation religieuse *enregistrée* aura le droit de faire un service alternatif.

La législation d'états tels que la Hongrie impose que des conditions particulières soient réunies afin de créer une église. Parmi ces conditions, on peut relever qu'elle ne doit pas être contraire à la loi ou à la Constitution et qu'elle devra être enregistrée à une cour départementale ou municipale. Voir aussi l'article 8 de la loi N_ IV de 1990.

D'autres octroient des protections particulières à certains cultes sans qu'une reconnaissance préalable ne soit requise; c'est le cas notamment au Canada, où il n'y a pourtant aucune religion d'état, mais où les droits confessionnels des catholiques et des protestants sont protégés dans les écoles par l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867.

3) Le droit de créer des établissements d'enseignement.

Le cas le plus frappant en la matière est celui de la Croatie qui semble à tous égards exemplaire. La Constitution prévoit que "*les Communautés religieuses sont libres en conformité avec la loi ,... d'ouvrir leurs propres écoles,...*". Les communautés religieuses disposent de la sorte de nombreuses écoles maternelles, d'écoles supérieures, d'universités. Il est en effet admis que le droit que chacun possède de professer sa propre religion implique aussi celui de créer des écoles.

4) Financement par l'état des activités religieuses.

Les réponses fournies au questionnaire sont trop laconiques en la matière. C'est dommage car c'est bien un des domaines où les membres des religions minoritaires d'un pays peuvent se voir défavoriser.

d) Droits culturels.

Dans les pays où vivent des minorités, il est généralement admis que les membres de ces groupes ont le droit de conserver et de développer leur propre culture. Différents moyens leur permettent de préserver leurs spécificités face aux personnes constituant la population du pays dans lequel ils sont minoritaires. On peut ainsi relever que les divers pays vont d'abord permettre l'usage de moyens d'information tels que la télévision et la radio. De plus, ils pourront aussi recourir au théâtre, à la presse,... et, enfin, ils auront le droit de constituer des associations qui développeront

leur identité culturelle, le plus souvent avec des aides financières de l'état.

1) Le principe d'égalité.

Certaines constitutions ne contiennent pas de dispositions particulières en ce qui concerne l'identité culturelle de leurs minorités mais elles recourent à tout le moins au principe d'égalité. Ainsi, par exemple, au Kyrgyzstan, en vertu de la Constitution, tous les citoyens sont égaux devant la loi et la Cour et ont le droit de profiter des bénéfices culturels. Il s'agit alors d'une application pure et simple du principe d'égalité individuelle, sans mesure particulière pour les minorités.

2) Les règles particulières.

Aucun des états ne prévoit dans sa constitution de règles propres à la promotion de la culture des minorités ethniques; il nous faut donc dans ce cas nous reporter à la législation de ces pays afin de nous faire une idée plus précise des garanties en la matière.

* LA RADIODIFFUSION ET LA TÉLÉVISION

En parcourant les réponses au questionnaire, on peut remarquer que quatre modèles de participation des minorités peuvent exister, soit de manière séparée, soit de manière conjointe.

a) Des programmes propres sur des chaînes de télévision nationales.

Divers états reconnaissent aux minorités ethniques le droit d'utiliser les chaînes nationales de télévision ou de radio pendant un laps de temps déterminé afin de produire, dans leur langue, des programmes adressés aux membres de leur minorité. On peut ainsi citer à titre d'exemple: le Luxembourg, l'Autriche, la Hongrie, l'Italie, le Portugal, la Suède, ...

b) Création de leurs propres chaînes de télévision.

A un autre niveau, certains pays reconnaissent carrément aux groupes minoritaires de créer leur propre chaîne de télévision ou leur propre radio. La Finlande est à ce titre une illustration intéressante; on y retrouve en effet des télévisions lapones.

c) La réception des programmes des nations mères.

Afin de ne pas couper tout contact avec leur pays d'origine et leur culture, la Hongrie, par exemple, a octroyé le droit pour les groupes minoritaires de recevoir les programmes de télévision ou de radio de leurs nations mères.

d) Participation aux organes de gestion des chaînes de télévision.

L'administration des chaînes nationales peut associer les divers groupes minoritaires. Ainsi en Finlande, les groupes linguistiques et sociaux sont représentés

dans les organes d'administration de la chaîne nationale.

* LA PRESSE, LE THÉÂTRE, LES LIVRES, LES PÉRIODIQUES

Dans de nombreux cas, les états octroient des aides pour la presse des minorités ainsi que pour le théâtre, comme en Finlande où il existe des activités théâtrales pour les Tziganes.

* CREATION DE SOCIETES AYANT POUR BUT DE PROMOUVOIR LEUR CULTURE, LEUR IDENTITE.

En Croatie, par exemple, les minorités ethniques et nationales peuvent créer des sociétés culturelles afin de préserver leur identité nationale et culturelle. Elles ont un statut autonome et de plus, elles sont financées par le gouvernement de Croatie. De même, en Slovénie, les minorités hongroises et italiennes se sont vu reconnaître par la Constitution le droit de constituer des organisations afin de développer des activités de recherche scientifique et culturelles ainsi que dans le domaine des mass médias et de la publication; l'état supportera financièrement l'exercice de ces droits.

3. La participation des minorités à la vie politique.

Les minorités peuvent aussi être protégées par la structure de l'état. En effet, certains structures garantissent une meilleure protection des minorités. Par exemple, dans un état fédéral, il est beaucoup plus aisé de reconnaître une certaine autonomie aux minorités de l'état. On leur attribue une assise territoriale propre où elles pourront mener une politique par le biais d'institutions autonomes. La condition préalable à l'option fédérale, on l'a déjà souligné, est que les minorités soient concentrées sur un territoire déterminé et non dispersées sur l'ensemble du territoire.

Le choix de la structure fédérale peut revêtir deux origines: il peut être dû au caractère hétérogène, multiculturel de la population ou à l'existence sur le territoire de minorités linguistiques plus ou moins concentrées. Mais pour la plupart des états pour lesquels nous disposons de renseignements, la raison est purement historique.

Les minorités participent de différentes manières à la politique de l'état dans lequel elles sont présentes. Après avoir examiné le droit qu'elles ont de s'associer tant en groupements culturels qu'en partis politiques, nous étudierons la manière dont les états tiennent compte de la présence des minorités sur leur territoire dans le découpage du territoire en subdivisions politiques et administratives, ainsi qu'en circonscriptions électorales.

A) LE DROIT DE S'ASSOCIER.

1. Ce droit est-il reconnu aux minorités?

En général, le droit de s'associer est reconnu soit par la Constitution, soit par la loi (Autriche, Hongrie,...) mais le problème est de savoir si en prévoyant cette garantie, on retrouve une référence aux minorités. On peut voir diverses situations: soit une

référence expresse est faite au droit d'association pour les minorités, soit on le déduit du principe général qui s'applique aux citoyens de l'état; on interprète de manière large cette liberté en l'étendant aux personnes appartenant à une minorité (Roumanie, Luxembourg,...). De toute façon, aucun état n'adopte d'attitude négative en refusant ce droit aux personnes appartenant à une minorité. De plus, il est à signaler que certains états vont plus loin en prévoyant que ce droit n'est pas réservé aux seuls nationaux: en Finlande, "*n'importe qui, même un étranger, peut rejoindre une association*". Le critère de la nationalité peut donc ne pas être déterminant.

2. Conditions de l'exercice de ce droit.

Il est évident que ce droit ne peut s'exercer à tort et à travers, certaines réserves doivent être émises. L'exercice de ce droit ne peut porter atteinte à l'ordre public; le droit de créer des associations doit respecter des buts légitimes, légaux (Danemark); pour d'autres, des restrictions à cette liberté peuvent être apportées dans des circonstances particulières qui touchent à la sécurité nationale, à la sûreté publique et à la protection de la population contre la propagation de maladies contagieuses (Slovénie).

3. Ce droit se limite-t-il aux frontières de l'État ou un débordement est-il permis?

Trois solutions sont envisageables: soit les experts des états ayant répondu au questionnaire n'en font pas mention dans leurs réponses, mais on peut valablement supposer que ce droit est territorialement limité. Soit des États limitent la liberté au territoire national (Croatie, Pologne). Soit enfin d'autres états prévoient la possibilité d'un débordement des frontières; les personnes appartenant aux minorités peuvent créer une association au-delà des limites territoriales de l'état dans lequel ils résident (Allemagne, Croatie, Slovénie). Le but de ce système est d'encourager les contacts avec le pays d'origine (voir la Slovénie). On peut aussi citer le cas de la Finlande (mais d'autres conditions sont alors requises, notamment la nationalité finnoise pour le président de l'association, dont au moins la moitié des membres doivent être domiciliés en Finlande).

4. Impose-t-on aux membres d'une minorité certaines obligations supplémentaires?

La liberté d'association peut ne pas être absolue; il se peut que certaines obligations soient imposées aux individus appartenant aux minorités. Ainsi, en Slovénie notamment, les communautés ethniques hongroises et italiennes doivent rejoindre les associations ethniques autonomes si elles veulent bénéficier de garanties particulières comme la représentation au Parlement national et dans les corps représentatifs des autorités locales.

B) LE DROIT DE S'ASSOCIER EN PARTIS POLITIQUES.

Les réponses fournies en ce domaine sont parfois très lacunaires et ne nous permettent pas toujours d'avoir une idée générale de la question.

Il faut cependant distinguer entre les états qui prévoient des dispositions particulières pour les partis politiques représentatifs des intérêts des minorités et ceux qui n'envisagent pas le problème. De plus, il nous faudra vérifier que les états ne posent pas de conditions particulières à la création de ces partis politiques. Mais de toute évidence, les états ne comptent pas, d'une manière générale, de règles précises sur les partis politiques représentatifs des droits des minorités. Les partis des minorités doivent de toute façon remplir les mêmes conditions que les autres partis politiques. En Finlande, pour constituer un parti politique, il faut que cinq mille personnes susceptibles de voter aux élections générales supportent le parti en question. Il s'agit là d'une condition applicable à tous les partis politiques, qu'ils protègent ou non les droits des minorités. En RFA, deux Länder ont dans leur Constitution des dispositions afin de faciliter l'élection des minorités, sans pour autant leur assurer une représentation minimum au sein du corps législatif correspondant. La Roumanie prévoit des règles propres aux organisations de citoyens appartenant aux minorités en leur assurant des garanties particulières pour les élections au Parlement.

C) LES MODIFICATIONS DU DROIT ELECTORAL.

Lorsque un pays procède à des élections tant au niveau national qu'au niveau local, il se doit de veiller à accorder une attention toute particulière aux minorités. Une représentation au sein des institutions politiques constitue une manière de protéger les intérêts des groupements minoritaires.

Nous nous attacherons à étudier la législation électorale des états afin de voir comment ces derniers ont résolu le problème.

1. Le découpage du pays en circonscriptions électorales.

Il y a peu de choses à dire à ce sujet: les états connaissant des minorités ne procèdent pas à un découpage du pays par référence à l'existence de minorités, quelles qu'elles soient. Cependant, on peut remarquer qu'en Finlande par exemple, la Province d'Åland forme un district électoral particulier élisant un représentant pour les élections parlementaires. En Hongrie, une loi précise que lors du découpage des circonscriptions électorales, il faudra tenir compte des particularités locales ethniques.

2. La constitution en partis politiques.

Deux solutions sont envisageables en la matière; soit les intérêts des minorités sont défendus par des partis politiques qu'elles ont instaurés à cette fin et qui ne seront composés que de représentants des minorités; soit les intérêts des minorités sont défendus par des partis politiques traditionnels qui compteront sur leurs listes quelques représentants des minorités (c'est le cas notamment de la minorité germanophone en Belgique, pour les élections fédérales).

On peut rattacher cette problématique à l'existence de circonscriptions électorales propres; si le découpage en circonscriptions ne privilégie pas la reconnaissance d'une certaine autonomie aux composantes minoritaires, il est évident

que les minorités devront composer avec les autres partis politiques afin de s'assurer une certaine représentation au sein des institutions nationales.

3. Mesures particulières pour l'attribution des sièges aux représentants des intérêts des minorités.

Certains états ont prévu des règles qui permettent de prendre en considération l'existence de minorités sur leur territoire.

Ainsi, en Croatie, si les membres d'une minorité ethnique ou nationale totalisent plus de 8 % , ils pourront être représentés proportionnellement au sein du Parlement national et du gouvernement ainsi qu'au sein des corps judiciaires. Pour ceux qui n'atteignent pas ce seuil, un nombre de sièges au Parlement national leur est réservé. De même, au Danemark, la législation prévoit que deux sièges sont octroyés à des représentants des Iles Féroé et deux à des représentants du Groenland. La Roumanie prévoit aussi des dispositions particulières pour les organisations de citoyens appartenant aux minorités nationales; des sièges de députés et de sénateurs leur sont réservés à certaines conditions.

Une énumération exhaustive des mécanismes ne nous paraît pas nécessaire. Nous pouvons en effet constater que lorsque des règles sont prévues par les états, elles semblent être complètes et favoriser la représentation des minorités.

Il est de toute évidence plus facile d'octroyer des garanties aux minorités qui sont concentrées sur un territoire déterminé, comme c'est le cas au Danemark notamment, qu'aux minorités qui sont éparpillées sur l'ensemble du territoire. Dans ce cas, on recourra à d'autres critères afin de leur assurer quelque représentativité: ainsi, les états peuvent exiger que la minorité constitue un certain pourcentage de la population totale afin de bénéficier de sièges dans les institutions politiques.

Une autre remarque doit être faite en ce qui concerne la participation effective des minorités à la vie politique. Nous avons pu remarquer que les minorités sont beaucoup mieux intégrées et participent de manière plus active si l'on se trouve à un échelon plus local.

D) LEUR REPRÉSENTATION DANS LES INSTITUTIONS.

Outre ce que nous avons déjà étudié au sujet du droit électoral, certains états ont créé des organismes de gestion des problèmes relatifs aux minorités afin de faciliter leur participation à la gestion du pouvoir. Ainsi en Roumanie, nous avons le Conseil pour les minorités nationales; en Finlande, un comité a été instauré pour les affaires sâmis, un autre pour les affaires tziganes, et enfin une délégation de la Province d'Åland, qui ont pour but de favoriser les relations entre le Gouvernement national et ces divers groupes; en Hongrie, on trouve un organe national d'autogestion minoritaire.

A côté de ces organismes, les différentes minorités peuvent élire des représentants de leur groupement au sein des assemblées nationales, comme c'est le

cas en Croatie.

La Belgique est à cet égard intéressante; en effet, des mesures spéciales ont été prises tant dans la Constitution que dans la législation pour assurer une participation effective des minorités à la vie politique. La participation de celles-ci (et plus particulièrement la minorité francophone au niveau national) a été prévue à tous les niveaux de pouvoir, tant aussi bien législatif qu'exécutif et judiciaire. De plus, cette protection ne vaut pas que pour le seul pouvoir fédéral: la minorité flamande résidant dans l'entité fédérée qu'est la Région de Bruxelles-Capitale bénéficie elle aussi de mécanismes assez semblables à ceux utilisés au niveau fédéral afin de protéger la minorité francophone.

En d'autres termes, les états n'ont pas établi une structure générale afin de faire participer les minorités à la vie des institutions politiques. Il existe de-ci de-là des mesures mais elles ne touchent pas à tous les niveaux de la vie politique. Elles concernent tantôt le pouvoir législatif, tantôt le pouvoir exécutif et tantôt le pouvoir judiciaire.

IV. LES DEVOIRS DES MINORITES DANS LES ETATS.

La plupart des états accordent donc des droits spécifiques aux minorités. Il se peut par conséquent qu'en contrepartie, des devoirs particuliers leur soient imposés. Il va de soi que les membres de minorités ont l'obligation de respecter l'ensemble de la législation de l'état et, tout particulièrement, les droits des autres minorités, ainsi, bien entendu, que ceux de la majorité. Ce dernier point est particulièrement important lorsque, sur une portion du territoire, les membres du groupe majoritaire au niveau national se retrouvent dans une position de minorité. C'est le problème dit des sous-minorités. Seuls quatre des états sur lesquels nous sommes informés disposent d'une réglementation particulière protégeant les sous-minorités: il s'agit de la Belgique, du Canada, de l'Italie et de la Finlande.

En Belgique, le groupe linguistique flamand, majoritaire au niveau national, se retrouve en position minoritaire au sein de l'une des entités fédérales, la Région de Bruxelles-Capitale. Elle y bénéficie d'un mécanisme de protection semblable à celui dont dispose la minorité francophone au niveau national. Au Canada, une protection particulière dans le domaine de l'enseignement est accordée aux anglophones du Québec, où ils sont minoritaires. En Finlande, les membres du groupe linguistique majoritaire au niveau national - ceux qui parlent le finlandais - bénéficient de la même protection que le groupe minoritaire de langue suédoise, lorsqu'ils se trouvent en position de sous-minorité; en Province d'Åland, cette protection est limitée aux droits linguistiques fondamentaux, afin de protéger l'identité des habitants de cette province contre une trop grande influence d'immigrants de langue finlandaise. Enfin, en Italie, la sous-minorité italophone de la province de Bolzano est mise sur le même pied que la minorité de langue allemande.

Il serait également concevable que des états prescrivent aux membres des

minorités un devoir tout particulier de loyauté vis-à-vis d'eux: ainsi la Roumanie impose à tous ses citoyens - pas seulement ceux qui appartiennent aux minorités - un "devoir de fidélité sacrée envers le pays". Pourtant, aucun état ne semble exiger cela de la part de ses minorités, sous réserve peut-être de la Grèce où, d'après la réponse au questionnaire, "un devoir spécial découle implicitement aussi bien de la Constitution que de la législation", dont le non-respect pourrait entraîner la perte de la nationalité hellénique.

V. MECANISMES DE PROTECTION.

Octroyer aux minorités un grand nombre de droits spécifiques et leur garantir le respect le plus large de leur identité est une chose; encore faut-il que l'effectivité de ces règles protectrices, que nous avons évoquées plus haut, soit assurée. Elle peut l'être grâce ou par le biais du droit international; elle peut également l'être au moyen de procédures de droit interne, permettant aux particuliers de disposer d'un recours lorsqu'ils estiment que leurs prérogatives ont été bafouées.

1. L'influence du droit international sur la protection des minorités.

De multiples traités internationaux renferment des règles relatives aux droits des minorités. Les réponses au questionnaire font référence à des instruments d'ordre très divers; des distinctions doivent être faites entre ceux-ci.

Tout d'abord, les états font référence à des traités à caractère général qui n'ont pas pour but exclusif de protéger les droits des minorités. On peut citer à titre d'exemple, le Pacte ONU sur les droits civils et politiques, la Convention européenne des droits de l'Homme, la Déclaration universelle des droits de l'Homme, ...

A côté de ces traités, il existe d'autres instruments plus spécifiques à la protection des droits des minorités. Ils sont de deux ordres, les uns multilatéraux, tels que la Convention sur la prévention et le répression du crime et du génocide, la Convention internationale pour l'élimination de toutes formes de discrimination raciale, ... et les autres bilatéraux. Il s'agit alors de traités conclus entre deux états afin de protéger une minorité: ainsi, en Italie, le Gasperi-Gruber Agreement vise à protéger la minorité germanophone, et l'Osimo Treaty, conclu entre l'Italie et l'ex-Yougoslavie, règle la protection de la minorité yougoslave.

Une énumération exhaustive des traités applicables dans les états ne nous semble pas nécessaire. De plus, en ce qui concerne la place de ces traités dans la hiérarchie des normes, nous pouvons signaler à titre d'information que trois situations se dégagent. Soit les normes internationales sont supérieures à la Constitution: c'est le cas du Luxembourg, suivant la doctrine majoritaire. Soit le traité a le même rang que la loi. Soit le traité a force supérieure aux lois. Cette question est très intéressante et mériterait une étude plus approfondie.

2. Les recours internes ouverts aux minorités.

A) LES RECOURS OUVERTS AUX MINORITÉS.

Outre les recours administratifs, judiciaires et constitutionnels, deux solutions sont envisageables et ont été envisagées par les états. Tout d'abord, certains états ont créé des organismes nationaux investis de la mission de traiter les affaires touchant aux minorités. Ainsi, en Belgique, il existe d'une part, *pour les minorités linguistiques*, la Commission permanente de contrôle linguistique et la fonction de gouverneur-adjoint, et d'autre part, *pour les minorités idéologiques et philosophiques*, une Commission nationale permanente du pacte culturel. En Autriche, il a été créé auprès du gouvernement régional de la Carinthie, un bureau spécial pour les problèmes intéressants la minorité, mais il ne constitue nullement une instance juridique. En Hongrie, on peut citer l'institution du commissaire parlementaire des droits des minorités nationales et ethniques et celle du porte-parole local des minorités. En Pologne, une commission pour les minorités nationales a été installée comme organe consultatif du Conseil des Ministres, et qui a diverses tâches relatives aux minorités et à leur intégration. De plus, les deux Chambres du Parlement polonais ont instauré des commissions chargées des affaires des minorités. Et enfin, les minorités et leurs membres peuvent se plaindre auprès du commissaire pour les droits civiques.

Une autre solution est de recourir à des organisations internationales existantes telles que par exemple la Cour européenne des Droits de l'Homme.

B) LES LÉGISLATIONS PÉNALES DE RÉPRESSION DE LA HAINE RACIALE, DU GÉNOCIDE, ...

Les législations pénales ou criminelles de nombreux états prévoient des dispositions réprimant l'incitation à la haine et la violence raciale à l'encontre des groupes minoritaires tels que les minorités ethniques, nationales, ...

Cette protection particulière s'adresse soit au groupe lui-même, soit aux individus composant le groupe. Des peines d'emprisonnement, des peines pécuniaires, ... sont contenues dans les divers codes pénaux des états concernés.
