

Strasbourg, le 25 octobre 1994

CDL-MIN (94) 5
Def

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

**RAPPORT DE SYNTHÈSE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE
SUR LES DROITS DES MINORITES**

RAPPORT DE SYNTHÈSE

REponses AU QUESTIONNAIRE SUR LES DROITS DES MINORITES

REMARQUES PRELIMINAIRES

Le présent rapport de synthèse est basé essentiellement sur les réponses au questionnaire sur les droits des minorités qui a été élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit. Il reprend les grandes lignes d'une première analyse préparée par M. Emmanuel Colla et Mme Sylvie Marique, de l'Université de Liège, sur la base des réponses relatives à 18 pays.

Au total, la Commission a reçu des réponses relatives à 26 Etats européens (Albanie, Autriche, Belgique, Chypre, Croatie, Danemark, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse et Turquie) et à deux Etats non européens représentés à la Commission de Venise (Canada, Kyrghyzstan). Les réponses ont été fournies par les membres de la Commission.

Le présent rapport ne constitue pas une étude exhaustive de droit comparé en matière de protection des minorités. En partie, cela est dû au fait qu'aucune réponse au questionnaire n'est parvenue à la Commission de Venise de la part de certains Etats. Son objectif est de montrer la variété des modèles juridiques de protection qui - soit de manière autonome, soit en exécution d'obligations découlant d'un traité international - ont été mis en place, variété qui reflète la complexité des situations de fait et, par conséquent, la variété des solutions adoptées par les différents Etats pour faire face au problème en question. Ce rapport pourrait constituer un répertoire concis de la pratique législative de plusieurs Etats européens.

I. INTRODUCTION

L'importance du problème de la protection des minorités n'est aujourd'hui guère contestée. L'actualité de la question se manifeste tant au niveau international, où les initiatives de divers types (conventions, déclarations, résolutions, etc.) destinées à améliorer la protection des minorités se sont multipliées, qu'au niveau interne. Dans la plupart des Etats examinés, et surtout dans les pays de l'Europe centrale et orientale qui se sont récemment dotés d'institutions démocratiques, la législation relative aux droits des minorités a subi d'importantes modifications au cours des dernières années.

Il faut pourtant se rendre compte que chaque situation de minorité présente des caractéristiques propres. Il n'y a donc pas de moyens uniformes de résoudre la multitude des problèmes concrets que chaque cas pose dans son contexte national. Des modèles qui seraient

directement "exportables" d'un contexte national à un autre sont difficiles à trouver. Mais chacun d'eux peut servir de source d'inspiration pour la solution des graves problèmes auxquels la communauté internationale se voit confrontée dans ce domaine.

Si l'on met à part les cas de la Principauté du Liechtenstein et la République de Saint Marin où, apparemment, le problème ne se pose pas, chacun des Etats examinés reconnaît au minimum, soit dans sa constitution, soit dans sa législation ordinaire, la présence de minorités sur son territoire, 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, tant au niveau international (III) qu'au niveau interne (IV), mais également les devoirs qu'en contrepartie, ils devront remplir (V). Nous traiterons ensuite brièvement des sous-minorités (VI). Enfin, nous verrons quels mécanismes, le cas échéant, permettent de garantir l'effectivité de cette protection (VII).

II. DEFINITION DU CONCEPT DE "MINORITE"

Il n'y a pas de définition généralement admise du concept de "minorité". Certains éléments ont certes été dégagés, comme par exemple la classification - classique sans être universelle - des minorités en trois groupes, minorités ethniques, linguistiques et religieuses, ces trois critères pouvant être présents d'une manière alternative ou, le plus souvent, d'une manière (partiellement) cumulative. Ce sont les trois critères que mentionne déjà l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et cite notamment au paragraphe 5.1 des observations générales adoptées par le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies le 6 avril 1994 (voir aussi la Déclaration des Nations Unies du 18 décembre 1992 sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques). Mais aucune définition des minorités qui soit généralement admise dans les instruments juridiques internationaux ou en doctrine n'a pu être formulée. Si certains auteurs ont tenté de se livrer à l'exercice, d'autres ont préféré y renoncer, considérant soit qu'une telle définition est impossible, soit qu'en tout cas elle n'est pas indispensable. Ainsi, le Haut Commissaire de la CSCE pour les minorités nationales agit, de façon pragmatique, lorsqu'il estime qu'il existe un problème de minorités, sans qu'une définition ait été élaborée.

Ces hésitations se retrouvent dans les réponses apportées au questionnaire. Si le concept de minorité est accepté dans les différents Etats, les termes employés pour le décrire, selon les cas dans la constitution ou dans la loi, diffèrent.

A. TERMES DESIGNANT LES MINORITES

La législation de la grande majorité des Etats qui est résumée dans les réponses au questionnaire emploie 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 Allemagne, de la Hongrie, du Kyrghyzstan, de la Pologne ou de la Russie). En Roumanie, des

droits sont reconnus aux "personnes (ou citoyens) appartenant aux minorités nationales", alors même que le droit roumain ne reconnaît pas les minorités en tant qu'entités distinctes.

D'autres expressions sont également utilisées: en Autriche, on parle plus volontiers, depuis une loi de 1976, de "groupes ethniques" ; ce terme est également employé en Hongrie; au Canada, on parle 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) ; en Croatie, en Slovénie, les termes "communautés" ou "minorités nationales et ethniques" sont utilisés; en Slovaquie, les termes de "minorité nationale et groupe ethnique" (article 33 de la Constitution) ainsi que les termes "minorités nationales et ethniques" (articles 24 et 25 de la Charte des droits et libertés fondamentaux) sont utilisés; en Finlande, on emploie les termes "minorités" et "groupe racial, groupe d'origine nationale ou ethnique ou groupe religieux" (Code pénal, loi sur le contrat de travail, etc.); enfin, les constitutions de certains Länder allemands utilisent les termes "minorités et groupes ethniques" (Schleswig-Holstein), voire "peuple".

En Russie, il est question, non seulement des minorités nationales, mais aussi des "groupes ethniques", des "communautés ethniques peu nombreuses", des "peuples peu nombreux du Nord". Il faut noter que, dans une large mesure, les différents termes employés pour désigner une minorité sont des synonymes.

Dans certains Etats, aucun terme spécifique n'est employé ; c'est le cas par exemple au Danemark, dont la législation parle des droits des habitants des îles Féroé et du Groenland, ainsi que de certains citoyens islandais ou en Finlande, dont la législation se réfère à "la population de langue suédoise", aux "Sámi" ou aux "Roma".

A Chypre, la notion de minorité n'est pas retenue, contrairement à celle de communauté; il existe deux communautés (grecque - majoritaire - et turque - minoritaire) dont les membres ont les mêmes droits.

B. TENTATIVE DE DÉFINIR OU DE CIRCONSCRIRE LA NOTION DE MINORITÉ

Dans plusieurs Etats, la Constitution mentionne le terme "minorité", ou des termes équivalents, sans toutefois les définir. C'est par exemple le cas de l'Albanie, de la Belgique, de la Croatie, de la Finlande, de la Hongrie, de l'Italie, de la Pologne, de la Russie, de la Slovénie, de la Suède, de la Suisse ou encore de certains Länder allemands. On ne trouvera donc dans aucun des Etats examinés une définition des minorités qui ait une valeur constitutionnelle.

La situation est semblable en ce qui concerne certains traités internationaux ayant le rang de loi constitutionnelle en droit interne (voir par exemple l'Art. 7 du Traité de Vienne de 1955, qui parle de ressortissants autrichiens appartenant aux minorités slovène et croate en Carinthie, Burgenland et Styrie).

Dans plusieurs Etats, le terme "minorité" ou un terme semblable est utilisé soit dans la législation ordinaire, soit dans des lois concernant spécifiquement les minorités (Autriche, Finlande, Hongrie, Italie, Portugal, Roumanie), soit dans d'autres textes (Grèce).

C'est sur le plan législatif que l'on trouvera les uniques tentatives de définition directe de la notion de minorité.

En Autriche, l'article 1^{er} de la loi de 1976 sur les groupes ethniques considère comme tels

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

En Hongrie, le champ d'application de la loi n° LXXVII de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques est défini comme suit :

Art. 1er. - "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 (ci-après minorité) est un groupe de population habitant sur le territoire de la République de Hongrie, depuis au moins une décennie, qui constitue une minorité numérique dans la population de l'Etat, dont les membres ont la citoyenneté/nationalité hongroise et qui diffèrent du reste de la population par leurs langue maternelle, culture ou 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 Etat 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 Etats examinés. Il convient pourtant de mentionner le cas de deux autres pays, la Finlande, le Danemark et la Norvège, 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 et les Roma (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 même système juridique est applicable en Norvège. Le Tzigane, selon cette fois la section 1^{ère} de la Loi finlandaise 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 une 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 "droit de cité" de la province, qui actuellement ne peut plus être obtenu qu'après une procédure de "naturalisation" dans cette province.

Au Danemark, 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.

Même si la législation d'autres Etats utilise le terme de "minorité", ou d'autres qui recouvrent plus ou moins la même réalité, elle n'en donne pas de définition. Pourtant, en laissant toujours de côté la Principauté du Liechtenstein où, apparemment, il n'y a pas de minorité, tous reconnaissent des droits aux minorités ou, au moins, aux personnes qui en font partie. Or, pour que ces droits concédés aux minorités puissent trouver à s'appliquer, il faut bien en identifier les destinataires. Pour pouvoir en bénéficier, ceux-ci doivent remplir certaines conditions et c'est dans ces conditions que les éléments de définition se trouvent consignés; tel est le cas en Slovaquie (article 34 de la Constitution) et en Croatie. Dans ce dernier pays, 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 culturel (droit à une identité, à une culture, à 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. Selon le rapporteur croate, en procédant de la sorte, la loi constitutionnelle permet d'aboutir indirectement à une définition du terme "minorité" ; au sens où l'entend le droit croate, les minorités ou leurs membres sont les groupes et les personnes qui ont les caractéristiques qui font l'objet des droits reconnus par la loi constitutionnelle. Le groupe et ses membres se définissent alors par le contenu de leurs droits.

En règle générale, on impose au minimum, comme condition sine qua non de l'octroi d'une protection spéciale en tant que membre d'une minorité, de posséder la nationalité et/ou de résider sur le territoire de l'Etat ; dans certains pays, comme l'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 Gorizia). 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 qui bénéficient d'une protection spéciale sont celles dont les membres possèdent la nationalité de l'Etat considéré ; il est extrêmement rare que des règles protectrices spécifiques soient applicables également à des non-nationaux. Un exemple est la législation finlandaise sur l'utilisation de la langue sámi. En revanche, la législation hongroise exclut expressément les réfugiés, les immigrés et les apatrides du système de protection des minorités (cf. l'article 1^{er} de la loi n° LXXVII cité plus haut).

C. LE LIBRE CHOIX D'ETRE TRAITE COMME MEMBRE D'UNE MINORITE

Une autre question à considérer 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, dans la mesure où certains critères objectifs sont aussi réunis, soit au contraire de ne pas se déclarer comme tel. Ce libre choix a été mentionné, pour la première fois sur le plan international, par l'Acte final de Copenhague de la CSCE en 1990. Il part d'une approche subjective. Il va de soi qu'un tel choix ne sera pratiquement 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 (approche objective).

Les réponses apportées par les rapporteurs des différents Etats à cette question vont toutes dans le même sens: dans chacun d'entre eux, l'appartenance ou la non-appartenance à une minorité résultera, en principe, d'un choix personnel. Le choix s'exprime à travers les recensements (périodiques ou spécifiques) de la population. Parfois, la liberté de choix - y compris la liberté de ne pas se déclarer et l'absence de conséquences négatives d'un tel choix - sont expressément prévues par la Constitution (art. 26 de la Constitution russe) ou (c'est le cas en Autriche, loi de 1976 sur les groupes ethniques). En effet, les Etats n'imposent pas unilatéralement à certains de leurs citoyens la qualité de membre d'une minorité et, de même, ils ne leur interdisent pas de renoncer à appartenir à une minorité. Néanmoins, tous ceux qui le souhaiteraient ne pourront pas toujours affirmer faire partie d'une minorité et réclamer le bénéfice de droits spécifiques. La définition - même implicite - d'une minorité implique l'existence de critères objectifs, souvent à côté des critères subjectifs. Ainsi, par exemple, en Autriche ou en Hongrie, il faut être de langue maternelle 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 Roma "s'il est évident qu'on n'en est pas un".

En Russie, l'appartenance de l'individu à une minorité nationale est déterminée par les autorités conformément à son appartenance ethnique et linguistique.

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.

Le libre choix d'appartenir à une minorité n'a en général pas de conséquences sur l'acquisition et la perte de la nationalité ou sur l'exercice des droits politiques. Bien entendu, la circonstance d'appartenir à l'ethnie de la majorité et d'en parler la langue peut constituer, de fait, une condition qui facilite l'acquisition de la nationalité. Par exemple, en Finlande, lorsqu'il s'agit d'octroyer la nationalité finlandaise, et que cette décision est libre, on peut prendre en considération en faveur du candidat son origine ethnique finnoise ainsi que la connaissance de la langue suédoise ou finnoise dont il peut justifier. Mais une fois la nationalité acquise, on ne pourra plus la perdre pour raison d'appartenance à une minorité.

D. OBSERVATIONS

Il est important de noter qu'à côté des critères de type objectif utilisés par les législations nationales pour définir les minorités apparaissent également des critères subjectifs. Dans la

plupart des cas, sont retenus comme critères objectifs, la nationalité ou la citoyenneté de l'Etat, la résidence sur le territoire de cet Etat, 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 propres. Dans la législation plus récente, s'ajoutent d'autres critères d'ordre subjectif, qu'il s'agisse de "se considérer soi-même comme Sámi ou Roma" (Finlande) ou de "se considérer comme appartenant à une minorité", ou encore de manifester une "conscience de solidarité inhérente" (Hongrie).

III.LA PROTECTION DES MINORITES AU NIVEAU INTERNATIONAL ET SON INFLUENCE SUR LE DROIT INTERNE

La protection des minorités a fait l'objet de nombreux traités internationaux bilatéraux, ainsi que d'autres instruments internationaux.

Les effets des traités internationaux (multilatéraux ou bilatéraux), dans l'ordre juridique interne, dépendent essentiellement du statut conféré au droit international dans l'Etat concerné. S'agissant des dispositions protégeant les minorités contenues dans des instruments considérés comme "self-executing", ces dispositions sont directement applicables dans l'ordre juridique interne. En outre, lorsque les dispositions protégeant les minorités sont contenues dans des traités qui ne sont pas considérés comme "self-executing", un Etat contractant est tenu, conformément à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, d'amender son droit interne afin de le rendre compatible avec le traité international et les obligations internationales qui en découlent pour cet Etat. Les dispositions protégeant les minorités en droit international ont ainsi un impact considérable en droit interne.

Parmi les traités internationaux et les autres instruments internationaux, il faut en particulier citer les conventions relatives aux droits de l'homme qui, bien que visant à protéger d'abord l'individu en tant qu'être humain, offrent aussi un certain niveau de protection aux personnes appartenant aux minorités. Des travaux sont en cours au sein de la CSCE et du Conseil de l'Europe, tandis que l'ONU a adopté le 18 décembre 1992 une Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Cependant, la question des minorités n'est abordée de manière explicite que dans les clauses suivantes.

L'article 27 du Pacte international de 1966 sur les droits civils et politiques prévoit que les personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

En outre, selon l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, et les dispositions analogues de l'Art. 2(1) du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques et de l'Art. 2(2) du Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la jouissance des droits et libertés reconnus par ces traités doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur l'appartenance à une minorité nationale. A la différence de la clause de l'égalité du Pacte international (art. 26), ces clauses n'ont pas de portée indépendante et ne peuvent être invoquées qu'en relation avec la jouissance d'un des droits et

libertés explicitement garantis par la convention. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires vise à garantir ces langues, dans un but essentiellement culturel. Il convient encore de signaler que le traité d'Etat autrichien de 1955 (qui a un caractère multilatéral) prévoit, à ses art. 6-7, la protection des minorités slovène et croate.

En ce qui concerne la CSCE, il faut mentionner notamment les points 18 et 19 du Document de clôture de la Réunion de Vienne sur les suites de la Conférence (15 janvier 1989), les points 30 à 32 du Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990), le rapport des experts de la CSCE sur les minorités nationales du 19 juillet 1991 et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe (21 novembre 1990). En particulier, le Document de Copenhague prévoit le droit, pour les personnes appartenant à des minorités nationales, "d'exercer pleinement et effectivement leurs droits de l'homme et leurs libertés fondamentales, sans aucune discrimination et en pleine égalité devant la loi" (point 31), le libre choix de l'appartenance à une minorité nationale et des droits en matière culturelle, linguistique et religieuse (point 32) et la protection par les Etats de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sur leur territoire (point 33).

Dans les Etats examinés, les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme en général n'ont pas donné lieu à une jurisprudence importante ayant trait aux problèmes des minorités. La jurisprudence internationale n'est pas abondante non plus; (voir toutefois Cour Européenne de Droits de l'Homme, Affaire "relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique" (fond), arrêt du 23 juillet 1968, Série A, vol. 4; affaire Mathieu-Mohin et Clerfayt, arrêt du 2 mars 1987, Série A, vol. 113).

A côté de ces traités, il existe d'autres instruments multilatéraux qui visent notamment à la protection des droits des minorités. On peut citer la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 - qui ne parle pas expressément des minorités, mais y est applicable -, la Convention internationale pour l'élimination de toutes formes de discrimination raciale de 1965, la Convention n° 111 de l'OIT (1958) concernant la discrimination (emploi et profession) et la Convention de l'UNESCO de 1960 concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement. Des accords bilatéraux traitent en outre de la question des minorités. Les accords bilatéraux ont souvent servi de base pour une législation interne plus détaillée. A titre d'exemple on peut mentionner l'Accord Gruber-De Gasperi de 1946, qui vise à protéger la minorité germanophone en Italie (au Tyrol du Sud), le traité de Londres entre l'Italie et la Yougoslavie de 1954 sur la minorité slovène de Trieste, ou la déclaration de Bonn et Copenhague de 1955 relative à la protection des minorités danoise et allemande en Allemagne et au Danemark respectivement.

Récemment, la Pologne a conclu une série de traités bilatéraux de bon voisinage avec l'Allemagne, la Hongrie et la République fédérative tchèque et slovaque respectivement. Ces traités, qui s'inspirent des documents pertinents de la CSCE, contiennent tous des dispositions relatives à la protection des personnes appartenant à des minorités. Ils leur garantissent notamment une série de droits fondamentaux ainsi que le maintien et le développement de leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse. Toute tentative d'assimilation forcée est expressément prohibée.

La Russie a également conclu récemment plusieurs traités, surtout avec les anciennes Républiques de l'URSS qui font partie actuellement de la Communauté des Etats Indépendants, contenant des clauses sur la protection des droits des minorités.

Pour la minorité musulmane en Grèce et la minorité grecque en Turquie (aujourd'hui presque totalement disparue), les dispositions du Traité de Lausanne de 1923 relatives à la protection des minorités (art. 37-45) ont une importance non négligeable. Le traité leur garantit notamment des droits civils et politiques, l'usage de leur langue ainsi que le droit de créer et entretenir des écoles minoritaires, des institutions charitables, religieuses ou sociales. Ces garanties sont d'autant plus importantes que le traité de Lausanne prévoit expressément (à son art. 37) qu'elles ne peuvent être abrogées par des lois postérieures. De façon générale les dispositions relatives à la protection des minorités contenues dans une convention internationale, ne peuvent d'ailleurs être modifiées d'une manière unilatérale, ce qui est une garantie de leur durée.

IV. LA PROTECTION DES MINORITES AU NIVEAU NATIONAL

A. LA RECONNAISSANCE DES MINORITES PAR L'ETAT

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'Etat, 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. En revanche, 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'Etat.

Dans certains pays, la Constitution ou la loi établissent d'une manière limitative les catégories de personnes qui bénéficient de toutes ou de certaines des garanties prévues. C'est par exemple le cas en Italie, (toutefois, les dispositions adoptées par l'Etat central en faveur des minorités reconnues n'empêchent pas l'intervention des législateurs régionaux en faveur d'autres groupes linguistiques minoritaires), en Belgique - où la protection accordée aux minorités linguistiques par la législation, par exemple en ce qui concerne l'emploi des langues, se limite aux seules catégories de personnes désignées dans la loi -, en Croatie ou encore en Hongrie, où d'ailleurs une procédure permet aux groupes de citoyens qui le désireraient de faire constater qu'ils constituent une minorité et d'obtenir cette reconnaissance (loi n° LXXVII, article 61).

En Albanie, la Constitution permet expressément à l'Etat - sans pourtant le lui imposer - de reconnaître des minorités. Dans la plupart des Etats, 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 Kyrghyzstan, en Norvège, en Slovénie, en Suisse, ou encore en Allemagne. Enfin, en Roumanie, l'Etat ne reconnaît pas de minorité en tant que telle, c'est-à-dire en tant qu'entité puisque seuls les individus et non les groupes peuvent se voir octroyer des droits.

En Autriche, il n'existe pas un régime de reconnaissance des minorités proprement dit, mais les minorités pour lesquelles des conseils des groupes ethniques sont établis, sont

déterminées par décret (à émettre en exécution de la loi de 1976, après consultation des représentants des minorités elles-mêmes) ; cela aboutit de facto à une "reconnaissance" des minorités en question (actuellement, il s'agit des Croates, des Slovènes, des Hongrois, des Tchèques, des Slovaques, des Romás) et l'expression de "minorité reconnue" est aussi entrée dans le langage courant. Pourtant, l'octroi d'une protection spéciale dont bénéficient les minorités (emploi de la langue dans les relations avec les autorités, inscriptions topographiques bilingues, enseignement de la langue) est réglé d'une manière spécifique et formellement sans égard au statut de "minorité reconnue" ; d'autre part, de ce statut peuvent découler certains avantages, par exemple en ce qui concerne l'octroi de subventions.

La reconnaissance des minorités peut avoir pour résultat d'aboutir à un traitement différent des minorités, selon qu'elles sont ou non reconnues par l'Etat. Le traitement différent peut prendre la forme d'un statut spécial ou d'une aide supplémentaire pour certaines minorités dont on reconnaît le besoin particulier d'être protégées. Ainsi, en Slovénie, des droits supplémentaires sont accordés à certains peuples autochtones. Au Canada, des droits spéciaux sont accordés aux populations autochtones. En Croatie, un statut spécial a été accordé à deux districts, où la minorité serbe représente plus de 50 % de la population. Cette minorité bénéficie de privilèges non reconnus aux autres minorités. Enfin, en Hongrie, on a accordé des privilèges à certaines minorités seulement.

Dans les Etats à structure fédérale, la protection des groupes linguistiques est assurée sur un plan essentiellement territorial, comme par exemple en Suisse et en Belgique.

B. LA PROTECTION "INSTITUTIONNELLE" DES MINORITES

Une manière 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 quatre des Etats examinés 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 Russie, du Canada et de la Belgique, officiellement fédérale depuis la révision constitutionnelle du 5 mai 1993. Dans ces pays, la structure fédérale est l'expression d'une volonté d'intégrer les diversités culturelles, linguistiques et confessionnelles existantes. Si d'autres Etats 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, notamment la Suisse, où le système fédéral vise cependant également à protéger les minorités.

Une structure régionale de l'Etat permet également de rendre la protection des minorités plus efficace. 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, la Vallée d'Aoste et le Trentin-Haut-Adige, qui bénéficient toutes deux, pour cette raison, d'une autonomie particulière; d'ailleurs, d'après l'article 6 de la Constitution, la République protège les minorités linguistiques. On fait souvent recours à cette disposition comme moyen d'interprétation, dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Mais, de toute manière, il est également possible d'assurer une protection "institutionnelle" des minorités dans des Etats 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 une certaine autonomie - voir par exemple, la situation du Groenland (danois) et des Iles Aland (finlandaises).

On notera toutefois dès à présent que ces solutions (fédéralisme, régionalisme ou autres) peuvent être plus facilement mises en oeuvre si les minorités sont concentrées ou regroupées; la protection institutionnelle de minorités dispersées sur l'ensemble ou sur une large partie du territoire national ne doit cependant pas être exclue a priori (voir par exemple l'élection par les Sámis finlandais d'une délégation sámi, qui dispose librement d'un poste du budget de l'Etat en faveur de la population sámi).

C. LA 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 Etat ou dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, sont avant tout destinés à protéger chaque personne, quelle qu'elle soit, en tant qu'être humain. Ils permettent également d'assurer, dans une certaine mesure, une protection aux membres des minorités, cela notamment par le biais des principes d'égalité et de non-discrimination.

Tous les Etats examinés reconnaissent le principe d'égalité et/ou de non-discrimination. Le problème des minorités est envisagé, soit de manière explicite, lorsque toute discrimination sur base de l'appartenance à une minorité est interdite (Albanie, Autriche, Croatie, Slovaquie), soit de façon plus détournée, quand ils prohibent simplement toute discrimination basée sur la nationalité, la race, la langue ou la religion (Canada, Allemagne, Hongrie, Italie, Kyrgyzstan, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Russie, Espagne, Turquie). Mais, souvent, les dispositions constitutionnelles contenant le principe d'égalité ne font aucune mention de ces critères comme c'est le cas au Danemark, en Finlande, au Liechtenstein, au Luxembourg, en Grèce, en Suède ou en Suisse, où sont par contre interdits les privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles. 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. Il faut également mentionner que la plupart des Etats examinés sont liés par la Convention européenne des Droits de l'Homme dont l'article 14 prévoit expressément que la jouissance des droits et libertés garantis par cette convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur la langue, la religion, l'origine nationale ou l'appartenance à une minorité nationale. 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 personnes appartenant à une minorité qu'au moyen des règles d'égalité et de non-discrimination.

Cependant, une application pure et simple du principe de non-discrimination ne suffit pas toujours pour protéger de manière satisfaisante les groupes minoritaires et pour prendre en compte leurs particularités ou leurs intérêts spécifiques. Parfois même la stricte application du principe de non-discrimination pourrait aboutir à des discriminations à l'égard de certaines minorités. Pour cette raison, plusieurs Etats ont procédé à l'introduction de mesures positives

spécifiques en faveur de certaines catégories d'individus en vue de rétablir l'équilibre entre des situations différentes. Un nombre important d'Etats, d'après les réponses au questionnaire, connaissent ce mécanisme, de manière plus ou moins étendue. C'est le cas en Albanie, en Autriche, au Canada, en Croatie, dans les constitutions de certains Länder allemands, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Norvège, en Russie ou en Slovénie. L'emploi du mécanisme des mesures positives indique que l'on passe d'une conception strictement individuelle de la protection des minorités à une conception plus collective, car la seule protection des individus, obtenue par le biais des droits fondamentaux classiques, n'est plus considérée comme suffisante. On part de la constatation que le groupe minoritaire ne se résume pas à la simple somme de ses membres, mais qu'il représente une entité distincte, qui sera titulaire de droits en tant que telle. De fait, quasiment tous les Etats prévoient des mesures positives et ont adopté une approche collective du problème.

D'une façon générale, l'évolution des systèmes juridiques considérés permet d'affirmer que l'approche de la question des minorités à la fois en termes individuels et collectifs devient de plus en plus répandue (cf. p. ex. Albanie, Allemagne, Autriche, Canada, Croatie, Pologne). Il s'agit là d'une évolution heureuse de nature à rendre plus effective la protection accordée.

2. Les droits spécifiques reconnus aux minorités

La plupart des Etats 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 mesures positives. 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 et selon la disponibilité des Etats à faire face à ces besoins.

a) Droits linguistiques

Les pays où vivent des minorités linguistiques (qui constituent souvent simultanément des minorités ethniques), dès lors qu'ils entendent protéger ces minorités, doivent établir une réglementation de l'emploi des langues, afin de garantir un certain rôle à la langue minoritaire. Mis à part le Liechtenstein et le Portugal, qui ne connaissent aucune minorité linguistique, presque tous les Etats ont réglé cette question dans leur droit interne. Pour la Grèce, la Pologne et la Turquie, 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 qui sont en principe directement applicables en droit interne.

En général, tous les Etats admettent - sans le dire expressément - la liberté de chacun d'employer la langue qu'il désire dans la sphère privée. Ce droit est rarement garanti expressément par la Constitution (Belgique) ; il l'est plus souvent de manière implicite. D'ailleurs, il s'agit d'un principe d'application générale, qui dépasse le problème de la protection des minorités.

La question de l'emploi des langues minoritaires dans la sphère publique, c'est-à-dire dans les rapports entre les particuliers et les pouvoirs publics, ainsi qu'entre ces derniers, ou dans les inscriptions publiques ayant un caractère officiel, est beaucoup plus délicate.

La Grèce et la Turquie n'ont pas adopté de réglementation en la matière. Les minorités non musulmanes de la Turquie ainsi que la minorité musulmane de Grèce bénéficient des dispositions du Traité de Lausanne de 1923 relatives à l'emploi des langues minoritaires (surtout les articles 39 et 40), qui concernent aussi bien l'usage privé que l'usage dans le domaine judiciaire. 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 Allemagne, l'allemand est la seule langue officielle du pays ; selon le droit fédéral, lui seul peut être utilisé dans la sphère publique. Toutefois, la minorité sorabe a le droit d'utiliser sa langue dans les affaires judiciaires et administratives du Land. Les nouvelles Constitutions des Länder de Brandebourg et de Saxe, qui ont été adoptées en 1992, protègent expressément le droit de la minorité sorabe à préserver et développer sa langue et sa culture. Dans les régions occupées par cette minorité, toutes les indications topographiques sont bilingues. En Autriche, l'article 8 de la Constitution fait également de l'allemand la seule langue officielle de la République, et confie au législateur ordinaire le soin d'établir des règles relatives à l'emploi public des langues des minorités. La législation en vigueur (loi sur les groupes ethniques de 1976 et ses décrets d'exécution) garantit aux personnes appartenant aux minorités slovène et croate le droit d'utiliser leur langue devant les autorités judiciaires et administratives des régions où elles sont représentées, soit devant toutes les autorités dans les districts où réside la plus grande partie des minorités, soit devant certaines autorités dans toute la région (Carinthie, Burgenland). Dans les communes où la minorité slovène atteint 25 %, les inscriptions topographiques sont bilingues.

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 luxembourgeois, le français ou l'allemand. On ne peut d'ailleurs parler d'une législation qui viserait les "minorités linguistiques" (au sens courant du terme), mais de la réglementation de l'usage des différentes langues employées au Grand Duché.

En Espagne, le castillan est la langue officielle principale. Les "autres langues espagnoles" bénéficient d'un caractère officiel sur le territoire des Communautés autonomes dont le Statut d'autonomie prévoit la "coofficialité" de ces langues. La déclaration de "coofficialité" implique le droit de tout citoyen de s'exprimer en espagnol ou dans la langue régionale dans ses relations avec les pouvoirs publics ayant des compétences définies dans le cadre de la Communauté autonome en question.

En Belgique, les trois langues nationales, le français, le néerlandais et l'allemand, ont statut de langue officielle. 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 groupes ou minorités linguistiques. Ce principe est également reconnu en Suisse, où l'allemand, le français, l'italien et le romanche

constituent les quatre langues nationales, les trois premières étant les langues officielles. La liberté de la langue a été consacrée par le Tribunal fédéral comme un droit constitutionnel non écrit. Mais sa portée pratique se trouve considérablement limitée par le principe de territorialité, qui peut justifier des mesures cantonales destinées à maintenir les limites traditionnelles des régions linguistiques et leur homogénéité. C'est donc uniquement dans les rapports avec les autorités fédérales que le particulier dispose d'un véritable droit à utiliser une des trois langues officielles de son choix. En revanche, on ne conteste pas la compétence des cantons de prescrire l'emploi d'une langue déterminée dans les rapports entre les particuliers et l'administration publique. Au Canada, 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. A Chypre, les actes et les documents législatifs, exécutifs et administratifs doivent être rédigés dans les deux langues officielles (grec et turc). Tout texte publié au Journal officiel est rédigé dans les deux langues. Les documents officiels adressés à un Grec ou à un Turc seront rédigés dans sa langue respective. Les débats judiciaires ont lieu et les jugements sont rédigés en grec si les parties sont grecques, en turc si les parties sont turques et à la fois en grec et en turc si les parties sont l'une grecque et l'autre turque. Toute personne peut s'adresser aux autorités, à son choix, en grec ou en turc. En Italie, si l'italien est la seule langue officielle de la République, l'allemand jouit 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 qui y constitue environ les deux tiers de la population. 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. 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 pour ses contacts avec les autorités. En Finlande enfin, la Constitution donne aux deux langues principales, le finnois et le suédois, exactement le même statut officiel, qui est développé dans la loi. La Constitution prévoit que le droit d'utiliser la langue sámi dans les rapports avec les autorités est réglé par la loi, qui dispose que les Sámis ont le droit 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 les affaires les concernant.

L'article 6 de la Constitution de la République slovaque dispose que le slovaque est langue officielle sur le territoire de la République slovaque. La Constitution, à son article 34, paragraphe 2, let. b), garantit aux personnes appartenant à une minorité nationale, dans les conditions prévues par la loi, le droit d'utiliser leur langue dans les communications officielles. Cette question constitutionnelle est traitée de façon plus précise dans la loi n° 428/1990 Coll. sur la langue officielle en République slovaque qui, à son article 6, para. 2, prévoit le droit d'utiliser la langue d'une minorité nationale dans les communications officielles avec les organes de l'Etat, pourvu que le nombre de personnes appartenant à la minorité nationale dans une région déterminée constitue au moins 20% de la population de la région.

La législation de la Fédération de Russie dans le domaine linguistique est particulièrement complexe.

Sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie, le russe, ayant le statut de langue officielle, est la langue de communication entre nations du fait des traditions historiques et culturelles existantes (article 68, alinéa 1, de la Constitution de la Fédération de Russie, article 2, alinéa 2, de la loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie). En même temps, l'article 68, alinéa 2, de la Constitution de la Fédération de Russie prévoit la compétence des Républiques dans le cadre de la Fédération de Russie d'établir de leur propre chef leurs langues officielles, et la Loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie prévoit le droit des républiques de prendre des décisions sur le statut des langues des peuples résidant sur leur territoire. Dans les régions de résidence compacte d'une population n'ayant pas sa propre collectivité nationale-étatique et nationale-territoriale ou résidant hors d'une telle collectivité, la langue de la population de cette région peut être employée simultanément avec la langue russe et la langue officielle des républiques dans les domaines officiels (article 3, alinéa 4).

La Loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie fait obligation aux organismes du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire de la Fédération de Russie de garantir et d'assurer la protection sociale, économique et juridique de toutes les langues des peuples de la Fédération de Russie.

La connaissance ou la méconnaissance de la langue ne peut pas servir de raison pour limiter les droits linguistiques des citoyens de la Fédération de Russie. La violation des droits linguistiques des peuples et de l'individu a pour conséquence la responsabilité en vertu de la Loi (article 5 alinéas 1 et 2).

Conformément à ces dispositions, la Loi fixe les modalités de l'emploi des langues des peuples de la Fédération de Russie dans le domaine de la législation, de l'administration et de la procédure judiciaire. Dans les organismes législatifs supérieurs de la Fédération de Russie, les travaux sont accomplis dans la langue officielle de la Fédération de Russie. Il est aussi permis de s'exprimer dans la langue officielle des républiques dans le cadre de la Fédération de Russie. Les mêmes modalités sont observées lors de la discussion des projets de loi et d'autres textes normatifs (article 11). Dans l'activité des organismes, organisations, entreprises et établissements d'Etat de la Fédération de Russie, on utilise la langue officielle de la Fédération de Russie, les langues officielles des républiques dans le cadre de la Fédération, et les autres langues des peuples de la Fédération de Russie (article 15). Ce principe est à la base de l'activité de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, de la Cour Suprême et de la Cour Supérieure d'Arbitrage de la Fédération de Russie, des autres organes chargés de la protection des lois de la Fédération de Russie ainsi que des organes chargés de la protection des lois correspondantes des Républiques dans le cadre de la Fédération de Russie (article 18).

Dans d'autres Etats, la législation linguistique semble moins développée. Les constitutions se limitent à affirmer le droit des minorités linguistiques de s'exprimer librement, de préserver et de développer leur identité culturelle et linguistique (cf. l'article 26 de la Constitution de l'Albanie et l'article 15 du Chapitre 2 de l'Instrument de Gouvernement en Suède), ou même tendent à mettre les langues minoritaires sur pied d'égalité avec la langue officielle (Kyrghyzstan).

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.

i) Les minorités linguistiques

On constate que pratiquement tous les Etats examinés prévoient, dans leur Constitution ou dans des législations particulières, un enseignement des langues minoritaires, en tout cas au stade de l'enseignement primaire et secondaire dans les écoles publiques. Dans un nombre croissant d'Etats, les personnes appartenant à certaines minorités peuvent bénéficier également d'un enseignement dans leurs langues respectives (cf. les réponses pour l'Albanie, l'Autriche, le Canada, la Croatie, la Finlande, la Norvège, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Kyrgyzstan, la Pologne, la Roumanie, la Russie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie). Pourtant, le système et l'organisation de l'enseignement des ou dans les langues des minorités varient d'un pays à l'autre (établissements scolaires et/ou classes distinctes ou communes avec ceux de la majorité ; influence de la minorité sur la nomination des professeurs et des directeurs des écoles de la minorité, etc.).

L'enseignement dans des langues minoritaires est généralement restreint à certaines régions où les minorités concernées sont rassemblées, comme, par exemple, en Italie : l'enseignement en allemand ne se donne que dans les écoles de la province de Bolzano (où il existe aussi des dispositions concernant la minorité ladine) et l'enseignement en français en Vallée d'Aoste, où d'ailleurs l'enseignement a lieu, 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 (certaines communes de la région Frioul-Vénétie Julienne). Au Canada, l'enseignement dans une langue officielle minoritaire existe là où le nombre le justifie. En Autriche, il est prévu en Carinthie, où se situe la minorité slovène et au Burgenland où résident les minorités croate et hongroise. En Allemagne, l'enseignement du sorabe existe dans les Länder de Brandebourg et de Saxe. Les systèmes belge et suisse se situent 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 (en Belgique) ou peut l'être (en Suisse). En Espagne, la portée des droits des Communautés Autonomes en matière d'enseignement de la langue régionale fait actuellement l'objet de procédures devant le Tribunal constitutionnel. Mais l'enseignement des autres langues est toujours assuré.

En Russie, le niveau de l'enseignement pouvant être atteint dans la langue maternelle est déterminé en fonction de la grandeur numérique d'une minorité donnée, de la concentration de sa résidence et de plusieurs autres facteurs concrets.

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 intéressés permet la création de classes spéciales. A défaut, on prodiguera malgré tout l'enseignement de la langue minoritaire. En Suisse, les cantons bi- ou trilingues assurent généralement un enseignement dans les langues minoritaires. En Finlande, dans les communes bilingues (finnois et suédois), l'administration scolaire locale est divisée soit en deux conseils d'école séparés, soit en deux divisions du même conseil. Le conseil ou la division de langue finnoise est composé de personnes de langue finnoise, et inversement. Aux Pays-Bas, une partie de l'enseignement peut avoir lieu en frison. En outre, l'étude du frison est facultative dans la province de Frise.

Notons enfin que plusieurs Etats prévoient de manière expresse la possibilité de créer des écoles privées, où l'emploi des langues sera complètement libre. A titre d'exemple, on peut citer le Danemark, la Pologne, la Slovénie, la Suède et la Suisse. En Allemagne, les écoles privées de la minorité danoise reçoivent d'importantes subventions publiques.

ii) Les minorités religieuses

En ce qui concerne l'enseignement de la religion (le catéchisme) dans les écoles, le système varie d'un pays à l'autre, indépendamment qu'il s'agisse de la (ou des) religion(s) prédominante(s) dans le pays ou d'une religion minoritaire (sans que l'on puisse toujours parler d'une "minorité religieuse" proprement dite).

Dans plusieurs pays, l'enseignement religieux est assuré dans les écoles publiques, dans d'autres pays (de caractère plutôt laïque), cet enseignement est laissé aux institutions religieuses et il est dispensé en dehors des écoles publiques (ou dans des écoles privées).

Dans les écoles publiques, les parents peuvent décider que leurs enfants n'assisteront pas à l'enseignement religieux. A partir d'un certain âge, cette décision appartient aux élèves eux-mêmes. A titre d'exemple, on pourrait faire état des situations suivantes :

La législation canadienne prévoit que les droits confessionnels des catholiques et des protestants doivent être garantis ; les écoles relevant de ces confessions être financées par des fonds publics, fonds qui sont assurés également à d'autres écoles. En Allemagne et en Autriche, les écoles privées religieuses ou confessionnelles qui garantissent une éducation semblable à celle des autres établissements peuvent être reconnues et financées par l'Etat. En Belgique, l'article 17 de la Constitution garantit la liberté de l'enseignement et le libre choix des parents en matière d'éducation religieuse de leurs enfants. L'enseignement officiel est neutre et assure, au choix, l'enseignement des grandes religions reconnues ou de la morale non-confessionnelle. Aux Pays-Bas, l'article 23 de la Constitution dispose qu'en principe l'éducation publique et l'éducation privée (en majorité religieuse) seront financées par l'Etat sur pied d'égalité. En Roumanie enfin, l'Etat assure la liberté de l'enseignement religieux, et garantit l'organisation de cours de religion dans les écoles publiques.

En Finlande, l'instruction religieuse a lieu, dans les écoles publiques, dans la religion de la majorité des élèves de l'école. Cependant, s'il y a au moins trois élèves luthériens ou orthodoxes dans l'école, ils reçoivent l'instruction religieuse dans leur religion. Les enfants qui

n'appartiennent ni à l'Eglise luthérienne ni à l'Eglise orthodoxe sont dispensés de l'instruction religieuse luthérienne ou orthodoxe à la demande de leurs parents. S'il y a au moins trois enfants appartenant à la même confession, autre que la luthérienne ou l'orthodoxe, ils recevront, à la demande de leurs parents, l'instruction religieuse dans leur religion. Les autres enfants dispensés de l'instruction religieuse suivent un enseignement de principes éthiques.

c) Liberté de croyance et de culte

Les droits des personnes appartenant à des minorités religieuses peuvent être pris en considération par les Etats 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 (droits dont la jouissance est d'ailleurs garantie par les constitutions). 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'Etat 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'Etat.

i) La liberté de pensée, de conscience et de religion

Tous les Etats dont le système a été considéré reconnaissent cette liberté fondamentale, quelle que soit la terminologie utilisée. On parle ainsi de liberté de religion, de conscience, de croyance, de culte, etc. Pour les Etats parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme, la protection au niveau du droit interne est complétée par l'article 9 de ladite Convention qui garantit à toute personne le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit "implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites".

La liberté de pensée, de conscience et de religion 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. 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, est généralement reconnu.

Cette liberté implique aussi celle de ne pas choisir une religion. Il n'y a que peu d'Etats qui reconnaissent explicitement l'incroyance (cf. par exemple, le Kyrghyzstan ou la Russie). D'une manière implicite elle se trouve reconnue dans les autres pays (sous l'aspect négatif de la liberté de religion).

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

Il existe des confessions qui ne reconnaissent pas un droit à l'apostasie ; cependant cela n'est d'aucune pertinence pour le droit étatique. D'autre part, dans certains pays dotés d'une "Eglise d'Etat", des problèmes peuvent se poser en ce qui concerne le paiement de "taxes ecclésiastiques" (traitées comme des impôts publics) qui, en principe, sont dues par toutes les personnes domiciliées dans le pays. En Suisse, l'article 49, al. 6 de la Constitution précise que nul n'est tenu de payer des impôts dont le produit est spécialement affecté aux frais proprement dits du culte d'une communauté religieuse à laquelle il n'appartient pas.

La liberté de religion et de conscience n'étant pas illimitée, certaines restrictions peuvent être émises. Comme dans la Convention européenne des Droits de l'Homme (Art. 9 al. 2), on retrouve des réserves propres à toute société démocratique. Dans la réglementation de plusieurs Etats se trouve la formule que l'exercice de cette liberté doit respecter les bonnes moeurs et l'ordre public. En revanche, selon la Loi fondamentale allemande, la liberté de pensée, de conscience et de religion constitue un droit fondamental sans restriction. Les restrictions de ce droit ne peuvent donc résulter que d'autres droits fondamentaux ou de valeurs constitutionnelles et doivent respecter le principe de proportionnalité.

ii) 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 communautés religieuses doivent obtenir préalablement une reconnaissance.

La législation d'Etats tels que la Hongrie impose que des conditions particulières soient réunies afin de créer une Eglise. Parmi ces conditions, on peut relever qu'une Eglise ne doit pas être contraire à la loi ou à la Constitution et qu'elle devra être enregistrée auprès d'une Cour départementale ou municipale (voir aussi l'article 8 de la loi n° IV de 1990).

La législation autrichienne connaît - elle aussi - le régime des "communautés religieuses reconnues par l'Etat". Cela n'a aucune importance en ce qui concerne la liberté de croyance et de culte, mais certains "privilèges" ne sont accordés qu'aux "confessions reconnues".

En Italie, les relations des communautés religieuses minoritaires avec l'Etat sont réglées par la loi, sur la base d'accords spéciaux entre les autorités de l'Etat et les représentants des communautés religieuses (article 8 de la Constitution).

D'autres Etats octroient une protection particulière 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'Etat, 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.

iii) Le droit de créer des établissements d'enseignement

Il y a plusieurs Etats qui reconnaissent expressément le droit des communautés religieuses de créer leurs propres établissements d'enseignement (l'Allemagne et le Canada). La nouvelle Constitution croate prévoit que "les Communautés religieuses sont libres, en conformité avec la loi ,... d'ouvrir leurs propres écoles,...".

Dans les autres pays, la création d'écoles privées confessionnelles rentre dans le cadre soit de la liberté d'enseignement et de religion, soit des libertés publiques en général, garanties par la Constitution. Mais, là aussi, il se pose la question de savoir dans quelle mesure ces écoles bénéficient des subventions publiques et peuvent délivrer des titres reconnus par l'Etat.

d) Droits culturels

Il est généralement admis que les membres des minorités ont le droit de conserver et de développer leur propre culture. Ainsi, par exemple, l'article 34, paragraphe 1 de la Constitution slovaque dispose: "Les citoyens qui, dans la République slovaque, sont membres des minorités nationales ou des groupes ethniques se voient garantir... de développer leur propre culture... et de maintenir... leurs institutions culturelles." 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 dans plusieurs pays les minorités ou les personnes appartenant à des minorités ont accès aux moyens d'information tels que la télévision et la radio. Elles ont le droit de constituer des associations qui développeront leur identité culturelle, par la presse ou d'autres publications, par le théâtre et par les manifestations culturelles les plus variées, quelquefois avec l'aide financière de l'Etat.

Il est plutôt exceptionnel que la constitution contienne des règles propres à la promotion de la culture des minorités ethniques. On peut noter que les nouvelles Constitutions des Länder allemands de Brandebourg et de Saxe prévoient un droit pour la minorité sorabe à ce que sa culture et sa langue soient préservées et promues. Selon un projet de révision de la Constitution actuellement en discussion en Finlande, les Sámis et les Roma (notamment) devraient se voir reconnaître le droit de soutenir et de développer leur langue et leur culture. D'autre part, il existe dans un certain nombre d'Etats (par exemple l'Autriche) une législation relative à la promotion des cultures minoritaires dans certain domaines spécifiques. La Suisse a adopté une loi en faveur de la culture des minorités italophone et romanche.

i) La radiodiffusion et la télévision

L'examen des systèmes juridiques considérés révèle que plusieurs modèles de participation des minorités existent en matière de radiodiffusion et de télévision.

Divers Etats 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 : l'Autriche, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal, la Roumanie, Russie, la Slovaquie, la Suède et la Suisse, ainsi que dans d'autres pays. Parfois, comme en Suisse ou en Finlande, il existe des stations de radio émettant uniquement dans la langue minoritaire.

Afin de ne pas couper tout contact avec leur pays d'origine et leur culture, la Hongrie et l'Italie, par exemple, ont accordé la possibilité pratique aux groupes minoritaires de recevoir les programmes de télévision ou de radio de leurs nations mères, moyennant des installations techniques appropriées. En général, la réception des programmes de télévision et de radio venant

de l'étranger est libre, dans la mesure où la situation géographique et les possibilités techniques le permettent.

L'administration des chaînes nationales peut aussi associer les divers groupes minoritaires. Ainsi, en Finlande, en Allemagne, et en Autriche, les groupes linguistiques et sociaux sont représentés dans les organes d'administration des chaînes nationales.

ii) La presse, le théâtre et l'édition

Dans de nombreux cas, les Etats octroient des aides pour la presse des minorités ainsi que pour le théâtre, comme notamment en Autriche, en Finlande, en Allemagne, en Norvège, en Roumanie, en Russie et en Slovaquie.

iii) Encouragement de sociétés ayant pour but de promouvoir la culture et l'identité des minorités

Dans tous les pays où il y a des minorités, existent des sociétés culturelles fondées par des personnes appartenant à des minorités et qui visent à promouvoir la culture de ces minorités. Elles possèdent le statut d'associations privées ou jouissent d'un statut spécial prévu par la loi. Souvent, ces associations reçoivent des subventions de l'Etat.

D. LA PARTICIPATION DES MINORITES A LA VIE POLITIQUE

Comme indiqué ci-dessus, en ce qui concerne la dimension "institutionnelle" de la protection des minorités, une structure fédérale ou régionale de l'Etat permet de reconnaître une certaine autonomie aux minorités résidant sur le territoire de l'Etat. Ainsi, on leur attribue une assise territoriale propre où elles pourront mener une politique par le biais d'institutions autonomes. (La structure fédérale ou régionale de certains Etats comme moyen de protection des minorités fera l'objet d'une étude à part).

En outre, les minorités participent de différentes manières à la politique de l'Etat 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 Etats 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.

1. Le droit de s'associer en général

a) Ce droit est-il reconnu aux minorités?

En général, le droit de s'associer est reconnu soit par la Constitution, soit par la loi (voir aussi l'art. 11 CEDH). Mais on ne retrouve pas toujours une référence expresse aux minorités. Dans la plupart des pays, le principe général qui s'applique à tous les citoyens de l'Etat est interprété de manière large et est étendu aux personnes appartenant à une minorité. De toute façon, aucun Etat ne refuse ce droit en tant que tel aux personnes appartenant à une minorité. De

plus, il est à signaler que certains Etats vont plus loin en prévoyant que ce droit n'est pas réservé aux seuls nationaux. C'est le cas en Finlande, en Norvège et en Suisse où n'importe qui, même un étranger, peut rejoindre une association. Le critère de la nationalité n'est donc plus pertinent pour définir la titularité de cette liberté.

Mais même en l'absence de dispositions exprès, on peut constater que ce droit n'est nullement limité aux nationaux.

b) Conditions de l'exercice de ce droit

Il est évident que l'exercice de ce droit est soumis à certaines restrictions. Ces restrictions trouvent généralement leur justification dans la sauvegarde d'autres intérêts constitutionnellement reconnus comme la sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre public, la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale ou la protection des droits et libertés d'autrui. D'ailleurs, il s'agit là de restrictions qui valent pour le droit d'association en général (voir l'art. 11, al. 2 CEDH) et ne constituent pas une particularité des associations intéressant les minorités.

c) Ce droit a-t-il une portée transfrontalière?

Certains Etats prévoient la possibilité d'une extension au-delà de la frontière; les personnes appartenant aux minorités peuvent créer une association ouverte à des personnes domiciliées à l'étranger (Allemagne, Croatie, Slovénie). De façon générale, la création d'associations ouvertes à des personnes domiciliées à l'étranger ne semble pas poser de problème. Le but de ce système est d'encourager les contacts avec le pays d'origine. On peut aussi citer le cas de la Finlande, dont la législation requiert uniquement que le président de l'association et pour le moins la moitié des membres du comité soient domiciliés en Finlande, des conditions qui peuvent être remplies par des ressortissants étrangers.

2. Le droit de s'associer en partis politiques

En général, les Etats n'ont pas adopté de règles spécifiques sur les partis politiques représentatifs des droits des minorités. Ils doivent remplir les mêmes conditions que les autres partis politiques. En Allemagne, deux Länder (le Schleswig-Holstein et la Saxe) ont des dispositions constitutionnelles afin de faciliter l'élection de représentants 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.

En Turquie, il est interdit de constituer un parti politique d'une minorité nationale favorisant des langues ou cultures autres que turques. Tous les partis politiques doivent s'abstenir de mettre en question l'unité nationale ou de promouvoir un régionalisme.

3. Les adaptations du droit électoral en faveur des minorités

Assurer aux minorités une représentation au sein des institutions politiques tend à rendre plus efficace leur participation à la vie publique et constitue une manière de protéger leurs intérêts. Le problème se pose tant sur le plan national que sur les plans régional et communal.

a) Le découpage du pays en circonscriptions électorales

En règle générale, les Etats ne procèdent pas à un découpage des circonscriptions électorales par référence à l'existence de minorités, quelles qu'elles soient. Cependant, on peut remarquer qu'en Finlande, 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. En Suisse, les cantons forment les circonscriptions électorales pour l'élection du Parlement fédéral et cela a pour conséquence que les minorités sont représentées.

En Russie, la législation électorale de certains sujets de la Fédération tient compte de la présence de minorités. Ainsi, l'article 112 de la Constitution de la République Sakha (Iakoutie) dispose que "dans les lieux de résidence compacte des peuples peu nombreux du Nord, on peut créer des circonscriptions électorales avec un nombre moindre d'électeurs."

b) La constitution des minorités en partis politiques

Deux solutions sont envisageables en la matière ; soit les intérêts des minorités sont défendus par des partis politiques qu'elles ont créés 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).

c) Mesures particulières pour l'attribution des sièges aux représentants des intérêts des minorités

Certains Etats 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 % de la population, ils pourront être représentés proportionnellement au sein du Parlement national, du gouvernement ainsi qu'au sein des corps judiciaires suprêmes. Un nombre de sièges au Parlement national est réservé aux minorités qui n'atteignent pas ce seuil. 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. Dans les Länder allemands, les partis des minorités danoise et sorabe sont exemptes de l'application de la règle selon laquelle un parti politique doit totaliser au moins 5 % des votes pour avoir une représentation parlementaire. La Roumanie prévoit aussi des dispositions particulières pour les organisations de citoyens appartenant aux minorités nationales ; des sièges de députés leur sont réservés à certaines conditions. En Suisse, les critères linguistiques ont eu une certaine influence sur le mode d'élection des principaux organes de la Confédération (Conseil national et Conseil des Etats, Conseil fédéral et Tribunal fédéral). Cela vaut également pour certains cantons bilingues.

Il est de toute évidence plus facile d'octroyer des garanties aux minorités qui sont concentrées sur un territoire déterminé 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 représentation, mais les Etats peuvent exiger que la minorité constitue un certain pourcentage de la population totale si elle veut bénéficier d'une représentation dans les institutions politiques.

A noter que le système majoritaire peut défavoriser les candidats de la minorité (lorsque celle-ci est plutôt dispersée sur plusieurs circonscriptions). Il en va de même du système proportionnel combiné avec des circonscriptions électorales relativement petites où les listes des minorités pourront atteindre difficilement le quorum exigé pour l'attribution d'un siège dans une seule circonscription (le phénomène s'est produit en Autriche lors de la réforme du système des élections régionales en Carinthie). Un effet analogue (négatif pour les minorités) peut se produire, lorsque sont admis à participer à une deuxième répartition seulement les partis qui, à la première répartition, ont atteint un certain pourcentage de votes au niveau national (c'est le cas de la nouvelle loi électorale italienne de 1993 dans sa partie proportionnelle).

4. Leur représentation dans les institutions

Il est plutôt rare que les Etats établissent une structure destinée à garantir de façon générale la participation des minorités aux institutions politiques. Il convient à cet égard de distinguer entre les minorités concentrées et les minorités dispersées. Dans le premier cas, la minorité sera représentée dans les institutions centrales dès lors que la région où elle est majoritaire l'est. Les exemples les plus concrets sont la Belgique et la Suisse. En Belgique, 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 de la minorité francophone au niveau national) a été prévue à tous les niveaux de pouvoir, 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 pour protéger la minorité francophone. En Suisse, le mode d'élection des principaux organes de la Confédération a été influencé par la volonté de représenter équitablement les différentes régions linguistiques. L'élection selon le système proportionnel dans les circonscriptions formées par les cantons permet de garantir une représentation de toutes les langues nationales au Conseil National (Chambre basse). Pour le Conseil des Etats (Chambre haute), la règle de la représentation égalitaire de chaque canton a pour effet que la voix des cantons à langue minoritaire y est représentée directement. Selon une règle coutumière, au moins deux représentants des cantons latins doivent siéger au sein du Conseil fédéral (l'exécutif fédéral). Enfin, l'article 107 de la Constitution fédérale stipule que les trois langues officielles doivent être représentées au Tribunal fédéral. En Italie, dans la province de Bolzano, située dans le Trentin-Haut-Adige, la composition des exécutifs provincial et locaux est corrigée de façon à garantir une représentation adéquate des différentes communautés linguistiques, y compris la communauté ladine.

S'agissant de minorités dispersées, d'autres Etats ont adopté des mesures concrètes, mais qui 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. Enfin, on peut mentionner que certains Etats ont créé des organismes de gestion des problèmes relatifs aux minorités. Ces

organismes n'ont généralement qu'un pouvoir consultatif. Ainsi, en Roumanie, il y a un Conseil pour les minorités nationales. L'Autriche connaît le système des "Conseils des groupes ethniques" pour chacun de ceux-ci. En Finlande, on a instauré des comités pour les affaires sámis et romas ainsi qu'une délégation de la Province d'Åland (minorité concentrée), qui ont pour but de favoriser les relations entre le gouvernement national et ces divers groupes. Selon la Constitution, les représentants des Sámis doivent être entendus dans les affaires concernant cette minorité. En Norvège, un Parlement consultatif sámi a été créé. En Hongrie, il existe un organe national d'autogestion minoritaire. A Chypre, les minorités religieuses maronite, arménienne et latine élisent chacune un représentant à la Chambre des Représentants, qui n'a cependant qu'une voix consultative. Aux Pays-Bas, un conseil national consultatif, où tous les groupes ethniques minoritaires sont représentés, discute toutes les initiatives politiques importantes et peut formuler des recommandations à ce propos.

V. LES DEVOIRS DES MINORITES

Il est plutôt rare qu'on impose aux minorités, en dehors de l'obligation générale de respecter la législation en vigueur, qui vaut pour tous les citoyens, un devoir particulier de loyauté. Dans les rares pays où un tel devoir existe, il s'impose à tous les citoyens, indépendamment du fait qu'ils appartiennent à des minorités ou non. Ainsi, en Roumanie, tous les citoyens, y compris ceux appartenant à des minorités nationales, ont le même "devoir de fidélité sacrée envers le pays". Cela semble être aussi le cas en Grèce, où un devoir spécial découle implicitement aussi bien de la Constitution que de la législation, dont le non-respect pourrait entraîner, à certaines conditions, la perte de la nationalité hellénique. En Espagne, les Chambres ainsi que quelques Assemblées législatives autonomes ont posé comme condition pour accéder pleinement au statut de parlementaire l'exigence de prêter serment ou promesse de respecter la Constitution.

VI. LA PROBLEMATIQUE DES SOUS-MINORITES

La problématique des sous-minorités se pose lorsque, sur une portion du territoire, les membres du groupe majoritaire au niveau national se retrouvent dans une position de minorité. Seuls quatre des Etats examinés 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 fédérées, la Région de Bruxelles-Capitale. Il 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 finnois - 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 la trop grande

influence d'immigrants de langue finnoise. Enfin, en Italie, le statut d'autonomie de la région du Trentin-Haut-Adige prévoit des mesures spéciales pour la sous-minorité italophone de la province de Bolzano.

VII. 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.

A. LES RECOURS OUVERTS AUX MINORITES

D'une manière générale, les Etats examinés se sont contentés de mettre à la disposition des personnes appartenant aux minorités les recours administratifs et juridictionnels qui existent pour l'ensemble des citoyens. Toutefois, en Italie, la région de la Vallée d'Aoste et la région du Trentin-Haut-Adige, de même que les provinces autonomes de Bolzano et de Trente et toutes les régions à statut spécial, ont la faculté d'introduire un recours devant la Cour constitutionnelle contre des actes législatifs qui violeraient les droits garantis dans le statut d'autonomie, droits relatifs en particulier à la protection des minorités. Les lois régionales et provinciales peuvent aussi être attaquées devant la Cour constitutionnelle par les conseillers régionaux ou provinciaux membres d'un groupe linguistique.

Si certains Etats ont créé des organismes nationaux investis de la mission de traiter les affaires touchant aux minorités, il ne s'agit généralement pas d'instances judiciaires dont les décisions seraient contraignantes pour les autorités étatiques. Ainsi, en Belgique, il existe d'une part, pour les minorités linguistiques, la Commission permanente de contrôle linguistique et le 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 intéressant les minorités. 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. De plus, les deux Chambres du Parlement polonais ont instauré des commissions chargées des affaires des minorités. En outre, les minorités et leurs membres peuvent se plaindre auprès du commissaire pour les droits civiques. De façon générale, les conseils des minorités mentionnés au point IV (D) 4 ont la fonction de résoudre, à travers des négociations avec les autorités, des problèmes intéressant les minorités.

B. LES LEGISLATIONS PENALES DE REPRESSION DE LA HAINE RACIALE ET DU GENOCIDE

Les législations pénales de nombreux Etats prévoient des dispositions réprimant l'incitation à la haine et à la violence raciale à l'encontre des groupes minoritaires tels que les

minorités ethniques ou raciales. Cette protection particulière s'adresse soit au groupe lui-même, soit aux individus composant le groupe.