

Strasbourg, le 19 janvier 1993
<S:\CDL\MIN\93.2>

Restricted
CDL-MIN (93) 2

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

**LA PARTICIPATION DES PERSONNES APPARTENANT
AUX MINORITES NATIONALES AU FONCTIONNEMENT
DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES**

Rapport établi par Stéphane Pierré-Caps
Maître de Conférences de droit public
à l'Université de Metz

dans le cadre du Projet "Droits de l'Homme et Démocratie véritable"

Résumé

Dans quelle mesure les citoyens des minorités nationales sont-ils associés à la vie politique nationale et locale des Etats démocratiques, quels sont les moyens habituellement utilisés et quels pourraient être les instruments les mieux adaptés afin que soit prise en compte la spécificité minoritaire dans le respect de l'unité de l'Etat?

La réponse à ces questions nécessite au préalable une réflexion sur la notion même de démocratie. Si la démocratie majoritaire doit offrir à tous les citoyens la même protection, la notion de démocratie consensuelle aura pour fonction d'adapter les institutions politiques à la situation d'une société plurinationale. A partir de là, la participation des personnes appartenant

aux minorités nationales au fonctionnement des institutions démocratiques pourra emprunter une double direction: la gestion commune des affaires communes à l'ensemble du groupe national, la gestion propre des affaires propres au groupe minoritaire. L'autonomie s'oppose, ainsi, aussi bien à l'assimilation qu'à l'autodétermination.

Sur ce plan et en dépit de leur diversité, il faut bien constater l'inadaptation et l'imperfection des solutions constitutionnelles et législatives tenant aux modes de scrutin et de représentation des minorités, ainsi qu'aux systèmes d'autonomie pratiqués, qui paraissent trop situées. Car la recherche d'une solution globale semble bien reposer d'abord sur le principe de personnalité, seul à même de concilier l'unité politique de l'Etat et la diversité de sa société nationale. C'est à cette condition que le vote unique transférable pourrait figurer un mode de scrutin adéquat, tout autant que la généralisation du système de l'autonomie personnelle, redécouvert en Estonie et vers lequel se tourne aujourd'hui la Hongrie.

INTRODUCTION

LE CADRE DE LA PARTICIPATION:

DEMOCRATIE MAJORITAIRE ET DEMOCRATIE CONSENSUELLE

La participation des personnes appartenant aux minorités nationales au fonctionnement des institutions démocratiques s'inscrit dans un cadre qu'il importe préalablement de préciser et que figure la notion de démocratie.

A cet égard, la notion de démocratie ne s'entend pas seulement d' un idéal-type de gouvernement, mais apparaît aussi comme "un mode empirique et rationnel de prise de décision politique"¹. La science politique américaine a rendu compte de ce deuxième aspect par le recours au concept plus neutre de "polyarchie"² et qu'incarne d'abord la démocratie majoritaire.

Ce sont, en effet, les garanties élémentaires de la démocratie majoritaire que requiert la participation des personnes appartenant aux minorités nationales au fonctionnement des institutions démocratiques. Toutefois, il s'agit là d'une condition nécessaire mais pas suffisante, compte tenu de la propension à l'uniformité des modes majoritaires de régulation démocratique lorsqu'ils se trouvent confrontés à des clivages ethniques, culturels, linguistiques ou religieux, eux-mêmes constitutifs de l'existence de minorités nationales. D'où le recours au concept de démocratie consensuelle ("consociational democracy")- forgé par Arend Lijphart³- en tant que correctif à l'usage des sociétés nationales plurales.

¹ C. Emeri, Droit constitutionnel et Institutions politiques, Paris, Les Cours du Droit, 1990-1991, p. 117.

² Cf. R. A. Dahl, Polyarchy, Participation and opposition, New Haven and London, Yale University Press, 1971, 257 p.

³ A. Lijphart, Democracy in plural societies. A comparative exploration, New Haven, Yale University Press, 1977, 248 p.; Democracies. Patterns of majoritarian and consensus Government in Twenty-one countries, New Haven, Yale University Press, 1984; Majority rule versus democracy in deeply divided societies, Politikon, 4 (2) décembre 1977; cf. aussi Kenneth D. McRae (ed.) Consociational democracy. Political accommodation in segmented societies, Toronto, 1974, 311 p.

1. Un encadrement nécessaire: la démocratie majoritaire

Selon Robert Dahl, tout système polyarchique, toute démocratie majoritaire, doit réunir huit garanties institutionnelles: la liberté de créer et d'adhérer à des organisations politiques ("freedom to form and join organizations"); la liberté d'expression ("freedom of expression"); le droit de vote ("right to vote"); l'éligibilité aux fonctions publiques ("eligibility for public office"); le droit, pour les acteurs politiques, de solliciter soutiens et suffrages (right of political leaders to compete for support and for votes"); le pluralisme de l'information ("alternative sources of information"); des élections libres et sincères ("free and fair elections"); des institutions politiques procédant du suffrage ou d'autres modes d'expression des préférences ("institutions for making government policies depend on votes and other expression of preferences")⁴.

A cela, il convient d'ajouter les garanties tenant aux droits de l'homme et du citoyen et à l'Etat de droit, particulièrement les principes d'égalité et de non discrimination.

C'est à de tels standards de la démocratie majoritaire que doit souscrire toute Constitution digne de ce nom en favorisant, de surcroît, l'accès de tous aux droits politiques de citoyenneté. Seulement, la démocratie majoritaire ne connaît, par définition, que les citoyens pris individuellement dans leur rapport à l'Etat. Aussi le modèle polyarchique s'accommode-t-il malaisément d'une société nationale hétérogène. De plus, les instruments de la démocratie majoritaire et de l'Etat de droit peuvent être utilisés comme autant de techniques d'assimilation des minorités nationales et, partant, d'uniformisation de la société politique nationale.

Telle est, par exemple, la conception française, récemment rappelée par la délégation française auprès de la Commission des Droits de l'homme des Nations Unies: "Les conceptions de la France se fondent sur un principe universel: tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droit. La Constitution française s'en inspire, pour laquelle tous les citoyens de la République une et indivisible sont égaux devant la loi. L'unité du peuple français⁵ et l'égalité des citoyens écartent toute possibilité de distinction fondée sur des critères ethniques"⁶.

⁴ Op. cit., p. 3.

⁵ On rappellera à cet égard que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse (J.O.R.F., 14 mai 1991, pp. 6350-6354) a précisé que "le concept juridique de "peuple français" a valeur constitutionnelle"; cf. S. Pierré-Caps, Le Conseil constitutionnel, gardien de l'identité française, R.S.A.M.O., n° 31, pp. 141-151.

⁶ Cit. in Z. Ilic, Rapport du groupe de travail chargé d'étudier les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques, E/CN4/1991/53, 5 mars 1991, p. 7.

C'est pourquoi le recours à la démocratie consensuelle permettra d'adapter les éléments de la démocratie majoritaire au pluralisme national.

2. Un correctif indispensable: la démocratie consensuelle

Le rapport numérique qui sous-tend la démocratie majoritaire doit être corrigé lorsque celle-ci évolue dans une société nationale hétérogène, de la même manière que le principe constitutionnel d'égalité "ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes" ⁷. Tel est l'objet du concept générique de démocratie consensuelle, dont la Suisse constitue la terre d'élection et que l'on retrouve, dans une moindre mesure, aux Etats-Unis.

La démocratie consensuelle repose ainsi sur un "ensemble de mécanismes et d'arrangements institutionnels permettant d'établir un modus vivendi dans des sociétés divisées par des clivages profonds" ⁸. Elle repose sur le principe de la recherche d'un équilibre entre les éléments constitutifs de la société nationale. Celle-ci prendra alors la forme d'un partage du pouvoir sur la base de l'équilibre ainsi réalisé et s'ordonnera en fonction de la combinaison de deux principes: en premier lieu, la co-gestion des affaires communes, c'est-à-dire des affaires nationales; en second lieu, l'autonomie de gestion des affaires propres à la minorité nationale considérée ⁹.

C'est en fonction de ces deux principes qu'il convient d'apprécier les diverses expériences constitutionnelles et politiques destinées à assurer la participation des personnes appartenant aux minorités nationales au fonctionnement des institutions démocratiques.

PREMIERE PARTIE : LA CO-GESTION DES AFFAIRES COMMUNES

Celle-ci peut être évaluée aussi bien à l'échelon national qu'à l'échelon local.

⁷ Cons. const., n° 79-107 DC, 12 juillet 1979, R., p. 31.

⁸ B. de Witte, Minorités nationales, Reconnaissance et Protection, Pouvoirs, n° 57-1991, p. 126-127.

⁹ Cette dualité était déjà présente dans la conception de l'autonomie nationale personnelle développée par le juriste et homme politique autrichien Karl Renner: "Das Selbstbestimmungsrecht im Innern...das Mitbestimmungsrecht im ganzen..."; in Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, Leipzig und Wien, Franz Deuticke, 1918, p. 24-25.

A. L'échelon national

La participation des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires d'intérêt national doit être assurée par le biais des élections nationales. Il s'agit là d'une question particulièrement sensible, dans la mesure où l'organisation des élections, le choix du mode de scrutin et les procédés de répartition des sièges sont par excellence des techniques d'assimilation. Il suffira ainsi de combiner la loi électorale avec un droit de citoyenneté restrictif, voire des conditions de résidence draconiennes pour écarter les électeurs minoritaires potentiels, comme, dans cette dernière hypothèse, en Ulster, où les immigrants de l'Eire ne peuvent voter durant les sept années qui suivent leur arrivée.

Il reste que l'utilisation de tel mode de scrutin peut aussi produire des effets inverses à ceux initialement escomptés. Ainsi des élections bulgares du 13 octobre 1991, qui se sont déroulées au scrutin de liste proportionnel au lieu du scrutin mixte pratiqué auparavant. La fixation d'un seuil de 4% à l'obtention des sièges aura limité le nombre des partis au parlement. Ce seuil doit être rapporté au décompte national des voix, afin d'augmenter mathématiquement l'effet proportionnel du transfert des voix en sièges. Mais ce décompte national aura aussi avantagé la minorité musulmane dans des circonscriptions où elle est elle-même minoritaire en l'incitant à présenter une liste du M.D.L. (Mouvement pour le Droit et la Liberté), alors qu'un décompte des voix par circonscription l'aurait exclue, dans un tel cas de figure, de la représentation parlementaire ¹⁰.

On remarquera également que la plupart des textes constitutionnels renvoient à la loi le soin d'organiser le processus électoral. A cet égard, il serait souhaitable que la Constitution contienne un certain nombre de dispositions fondamentales destinées à garantir la représentation des minorités nationales. Certaines Constitutions se sont déjà engagées dans cette voie, à l'exemple de la Constitution roumaine du 8 décembre 1991, dont l'art. 59-2 prévoit l'attribution d'un siège de député à chacune des organisations de citoyens appartenant aux minorités nationales si elles ne réunissent pas aux élections le nombre de voix nécessaire pour être représentées au parlement ¹¹; de même, la Constitution slovène du 23 décembre 1991 réserve un siège au parlement respectivement à la minorité italienne et à la minorité hongroise.

Existe-t-il pour autant un mode de scrutin idoine favorisant une représentation minoritaire? La réponse à cette question passe préalablement par l'examen des systèmes habituellement pratiqués.

¹⁰ Cf. B. Owen, Les modes de scrutin de l'Europe du Centre et de l'Est: les influences à l'oeuvre, Association française de Science politique, 4ème Congrès, 23-26 septembre 1992, pp. 27-28.

¹¹ Avec cette restriction, toutefois, que les citoyens d'une minorité nationale ne peuvent être représentés que par une seule organisation

a) Typologie des modes de scrutin prenant en compte la représentation minoritaire

Dans une étude parue en 1978 ¹², Mme Claire Palley s'est efforcée de recenser les différentes solutions électorales possibles. On y trouve les systèmes à représentation proportionnelle, les systèmes bicaméraux avec représentation communautaire (Iles Fidji) les systèmes bicaméraux unitaires avec représentation régionale (Espagne et, dans une moindre mesure, Italie) les systèmes à structure législative spéciale (les Chambres de Communauté de la Constitution chypriote de 1960 ainsi que les Conseils de Communauté issus de la révision constitutionnelle belge de 1980) ainsi que le système à représentation proportionnelle à scrutin unique combiné avec la représentation communautaire dans un collège électoral unique pratiqué au Liban à la suite du Pacte national de 1943. A cela il convient d'ajouter le système des listes électorales et sièges séparés, particulièrement bien adapté à la représentation spécifique des peuples autochtones (ainsi en Nouvelle-Zélande, où 4 sièges sont réservés aux Maoris depuis 1867; de même, l'art. 28 de la constitution danoise réserve deux sièges au Groenland et deux aux Iles Feroé au sein du Folketing); ainsi que la formule du vote commun et la représentation proportionnelle des sièges communautaires, où le nombre de sièges nationaux réservé à chaque communauté est fixé à l'avance. Tel est le cas de la Chine, dont l'art. 59 de la Constitution de 1982 précise que les minorités nationales doivent être représentées à l'Assemblée populaire nationale dans une proportion adéquate, fixée à 12% par la loi électorale du 10 décembre 1982, soit le double de ce qu'une représentation à la proportionnelle aurait dû leur accorder.

Ces différents systèmes présentent au moins deux inconvénients majeurs: d'une part, ils ne sont guère exportables en dehors des situations spécifiques qu'ils concernent; d'autre part, ils présentent tous, à des degrés divers, un risque de cantonnement des groupes minoritaires par rapport à la vie politique nationale. Il existe pourtant une solution susceptible d'être employée, quelle que soit la typologie des situations minoritaires, et qui présente à la fois l'avantage d'en garantir une représentation adéquate tout en préservant la participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie politique nationale: il s'agit du vote unique transférable.

b) Une solution: le vote unique transférable (single transferable vote- S.T.V.) ¹³

Encore appelé système de Hare, ce scrutin fonctionne en Eire et en Ulster, dans l'Etat de

¹² C. Palley, *Constitutional Law and Minorities*, Minority Rights Group, Report n° 36, 1978, Londres, 23 p. (rééd. 1982).

¹³ Cf. A. Lijphart et B. Grofman (dir.) *Choosing an electoral system. Issues and Alternatives*, New York, Praeger, 1984, 273 p., notamment: G. H. Hallet, Jr., *Proportional Representation with the Single Transferable Vote: a basic requirement for legislative elections*, pp. 113-125; A. Lijphart, *Trying to have the best of both worlds: semi-proportional and mixed systems*, pp. 207-213.

Tasmanie en Australie, ainsi qu'à l'occasion de certaines élections locales américaines. Il se déroule dans une circonscription comportant au moins trois sièges à pourvoir et où l'électeur, bien que ne votant que pour un candidat, a la possibilité de noter sur son bulletin un second, troisième...n candidat, auquel son vote sera transféré si le candidat placé avant obtient le quotient électoral lui permettant d'être élu.

Cette variante de la représentation proportionnelle tend à écarter l'influence des partis et à privilégier le facteur personnel dans la désignation des élus ¹⁴, ce qui est essentiel dans une circonscription où cohabitent plusieurs groupes nationaux. L'inconvénient pratique que représente la lenteur du dépouillement peut être réduit par le recours à l'informatique. La généralisation du S.T.V. dans les sociétés nationales plurales pourrait ainsi apparaître comme un gage de la démocratie consensuelle.

B. L'échelon local

La gestion décentralisée des affaires nationales intéresse au premier chef les groupes minoritaires lorsque ceux-ci sont situés sur un territoire aisément circonscrit. C'est bien pourquoi le séminaire sur les questions relatives aux minorités organisé à Genève en juillet 1991 par la C.S.C.E. a notamment insisté sur la nécessité d'une garantie constitutionnelle de l'administration locale et autonome par l'intermédiaire d'organes consultatifs, législatifs et exécutifs librement et régulièrement élus.

Par exemple, des sièges municipaux pourront être réservés aux minorités nationales dans des proportions déterminées, mais à la condition que le scrutin municipal demeure commun. Tel est ainsi le cas de la Constitution slovène, qui garantit une représentation des minorités italienne et hongroise au sein des organes locaux d'auto-administration.

Mais c'est certainement le système hongrois qui présente le plus d'originalité. En effet, la loi hongroise de 1990 sur les élections des députés locaux des collectivités locales et des maires se préoccupe de la situation des minorités en amont, à l'occasion du découpage des circonscriptions électorales dans les communes, où "il faudra tenir compte des particularités locales ethniques, des religions, des traits historiques et autres (art. 10-2) ¹⁵. Par ailleurs, le Chapitre 11 de la loi est

¹⁴ Cf. B. Chantebout, Droit constitutionnel et Science politique, Paris, Armand Colin, 10ème éd., 1991, pp. 206-207.

¹⁵ In B. Owen et H. Opolska, La réinvention démocratique- les premières élections en Europe de l'Est. Les lois électorales, Association française de Science politique, 27-28 mars 1991.

entièrement consacré à la protection des droits des minorités nationales et ethniques; il garantit l'expression spécifique des minorités dans le cadre des élections locales ainsi que l'attribution de sièges locaux aux listes de minorités nationales qui n'auraient pu obtenir d'élu à la suite des résultats du vote par un système complexe de décompte des voix (art. 48 à 50) destiné à assurer une réelle représentativité aux candidats élus.

Une autre tendance mérite ici d'être signalée, qui participe de la dissociation de la nationalité et de la citoyenneté: il s'agit du droit de vote local aux étrangers justifiant d'une certaine durée de résidence. Dans la mesure où les nationaux appartenant à telle minorité nationale sont apparentés au groupe national dominant dans un Etat voisin ou limitrophe, comme cela est habituellement le cas en Europe centrale, on perçoit là tout l'intérêt à accorder à des résidents étrangers des droits relevant de la citoyenneté locale. De fait, certaines Constitutions récentes se sont engagées dans cette voie, à l'exemple de la Hongrie (art. 70-3) ou de la Russie (art. 29-4). la dissociation ainsi amorcée de la nationalité et de la citoyenneté peut aussi être confortée par une approche interétatique, laquelle se développe par la signature de traités de bon voisinage entre Etats limitrophes. Sous cet aspect, le traité germano-polonais "sur les relations de bon voisinage et de coopération amicale" du 17 juin 1991 fait figure de modèle par le statut des minorités qu'il contient (art. 20) et par le fait que le droit international, ainsi que l'écrit Pierre Koenig, "apporte ici une différenciation du plus haut intérêt à la nationalité d'un individu dans ses rapports avec l'ordre juridique de l'Etat d'accueil. La personne de minorité allemande est citoyen polonais, elle a des droits et obligations au titre de national et de "minoritaire"..."¹⁶. D'autres traités ont été conclus par l'Allemagne, notamment avec la Hongrie, et par cette dernière avec la Slovénie et la Croatie. Mais ces traités insistent surtout sur la gestion autonome des affaires propres, notamment dans le domaine éducatif. C'est là le second aspect de la démocratie consensuelle.

DEUXIEME PARTIE : LA GESTION AUTONOME DES AFFAIRES PROPRES

On retrouve, ici encore, la distinction entre l'échelon national et l'échelon local.

A. L'échelon national

Dans quelle mesure les institutions politiques nationales organisent-elles la prise en compte des aspirations intrinsèques des groupes minoritaires? Les réponses à cette question supposent préalablement la reconnaissance constitutionnelle ou, à tout le moins, législative, de l'hétérogénéité

¹⁶ P. Koenig, Le traité germano-polonais sur "Les relations de bon voisinage et de coopération amicale" du 17 juin 1991, A.F.D.I., 1991, p. 294.

de la société politique nationale¹⁷. Sur cette base, le droit des minorités à la constitution de partis politiques et d'associations spécifiques doit être pleinement assuré. La situation de la Hongrie est ici exemplaire, puisque celles-ci ont la possibilité de s'organiser dans le cadre de la liberté d'association. Les associations de représentation d'intérêts des minorités ont également mis en place quelques structures souples de coordination, comme l'Union des Minorités de Hongrie ou la Table Ronde des Minorités de Hongrie¹⁸.

Une typologie pourra alors être esquissée, selon que les organismes en charge des affaires propres aux minorités disposeront d'un pouvoir normatif ou d'un pouvoir consultatif.

Les organismes dotés d'un pouvoir normatif

Dans ce cadre, les affaires propres pourront tout d'abord être évoquées par les représentants des groupes minoritaires élus directement et séparément, comme ce fut, par exemple, le cas à Chypre et comme cela l'est aujourd'hui en Belgique. Mais l'échec du système à Chypre et les difficultés que connaît actuellement la Belgique n'incitent pas à son émulation. En outre, il semble n'intervenir que dans un type particulier de société nationale plurale- la société politique bi-nationale.

C'est pourquoi les affaires propres feront souvent l'objet d'un examen par le Parlement national agissant sur la base d'une majorité qualifiée, comme en Belgique depuis la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970, et en Hongrie, où "l'adoption de la loi sur les minorités nationales et ethniques requiert la majorité des deux tiers des voix des députés présents" (art. 68-5). Dans le même sens, on doit mentionner les dispositions de la Constitution slovène, d'après laquelle la législation- au sens étendu du terme- relative aux droits et à la situation des communautés infra-nationales ne pourra être adoptée sans le consentement des représentants desdites communautés nationales (art. 64) ce qui peut laisser supposer que ceux-ci disposeraient, en l'occurrence, d'un droit de veto.

Ce deuxième type de solution présente incontestablement l'avantage de ne pas fractionner la représentation nationale, à la condition, toutefois, que les représentants des groupes minoritaires s'inscrivent bien sous l'égide de la souveraineté nationale et du mandat représentatif et non sous un mode identitaire, comme en Belgique. Ce dernier risque inciterait d'ailleurs à exclure toute prise en compte de la dimension minoritaire- si ce n'est à titre consultatif- au sein du pouvoir exécutif, pourvu que celui-ci ne soit pas doté d'un pouvoir réglementaire étendu.

¹⁷ On trouvera, sur ce point, une typologie de la reconnaissance des groupes infra-nationaux in S. Pierré-Caps, Nation et peuples dans les Constitutions modernes, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1987, pp. 555-577.

¹⁸ Cf. Peter Kovács, La situation des minorités linguistiques de Hongrie, Rapport au Comité ad hoc d'Experts/C.A.H.L.R./ du Conseil de l'Europe, 31 mai 1992, 33 p.

Les organismes consultatifs

Ceux-ci sont infiniment variés et il serait vain de prétendre en dresser ici une typologie exhaustive. Cette variété ne doit pas inciter à sous-estimer les possibilités étendues que recèle le choix d'organismes à caractère consultatif. C'est notamment par ce biais que peuvent être pris en compte certains aspects identitaires des personnes appartenant aux minorités nationales par des Etats qui se refusent à reconnaître officiellement leur pluralité nationale. C'est ainsi que fonctionne en France, depuis 1985, un "Conseil national des langues et cultures régionales". Sur ce même plan l'exemple suédois est édifiant, dans la mesure où l'Etat a commencé à évoquer le phénomène minoritaire à travers divers organismes à caractère consultatif avant de reconnaître officiellement l'existence des "minorités ethniques, linguistiques et religieuses" par la révision constitutionnelle de 1977 (art. 2). L'exemple hongrois doit cependant être évoqué, dans la mesure où se met en place progressivement un véritable système institutionnel qui se veut au rebours de la politique d'assimilation, selon les propres termes du projet de loi n° 5190 sur les droits des minorités nationales et ethniques.

L'art. 19 de la Constitution prévoit l'élection par l'Assemblée nationale d'un commissaire des droits des minorités nationales et ethniques, sorte de médiateur collégial (art. 32/B-5) des minorités¹⁹. Par ailleurs, il existe depuis septembre 1990 un Office des minorités nationales et ethniques, institution gouvernementale d'expression de la politique étatique et de concertation vis-à-vis des minorités; celui-ci gère, au surplus, une fondation gouvernementale pour les minorités nationales et ethniques en Hongrie.

B. L'échelon local

C'est à ce niveau que se pose la question du type d'autonomie et, par conséquent, de son ampleur, qui doit être accordée aux minorités nationales. Cette question est d'autant plus importante qu'elle concerne le destin même de l'Etat-nation considéré, dans la mesure où elle renvoie à la dialectique de l'autodétermination et de l'intégrité territoriale. Sous peine de déboucher sur une aporie, la solution à ce rapport doit s'entendre du droit des minorités nationales à ne pas devenir un Etat²⁰, pourvu qu'elles bénéficient d'un statut constitutionnel de reconnaissance et de protection

¹⁹ Dans le même esprit, l'art. 70 de la Constitution chinoise indique que, parmi les commissions spéciales instituées par l'Assemblée populaire nationale en vue d'étudier et d'élaborer, sous sa direction, les motions qui les concernent, se trouve une "commission des nationalités".

²⁰ En droit international, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes signifie toujours le droit des peuples à devenir un Etat. Cette approche linéaire fait peu de cas de l'autre aspect du droit des peuples, celui, précisément, de ne pas devenir un Etat.

basé sur l'autonomie. Mais de quelle autonomie s'agit-il? Il existe deux grandes conceptions en la matière, l'autonomie territoriale et l'autonomie personnelle.

a) L'autonomie territoriale

C'est actuellement le type le plus répandu. Celle-ci peut notamment favoriser une prise en compte des minorités nationales dans les Etats qui ne reconnaissent pas l'hétérogénéité de leur société nationale, mais qui pratiquent la décentralisation gouvernementale et administrative: l'évolution du statut de la Corse au sein de la République française est ici tout à fait caractéristique d'un accommodement de l'Etat unitaire avec une certaine diversité régionale. La même idée se retrouve dans des Etats fédéraux comme les Etats-Unis, l'Allemagne ou l'Australie.

Les difficultés surgissent là où l'autonomie territoriale correspond au pluralisme de la société nationale. On ne peut que constater la crise du fédéralisme multinational hormis la Suisse: échec en Yougoslavie, difficultés d'adaptation en Russie, en Inde et, dans un tout autre contexte s'agissant d'une société bi-nationale, au Canada. De même, l'évolution belge vers le fédéralisme n'a pas résolu la crise existentielle de ce pays, si l'on en juge par les succès rencontrés par le mouvement "rattachiste" wallon. La raison profonde en est, semble-t-il, la proximité trop étroite de l'autonomie fédérale territoriale avec le principe d'autodétermination. C'est probablement aussi pourquoi la formule de l'Etat régional, née en Italie et pratiquée avec succès en Espagne, paraît plus satisfaisante quoique, dans ce dernier cas, les nationalités historiques aient été diluées dans la généralisation de "l'Etat des autonomies". C'est bien pourquoi l'autonomie personnelle mérite aujourd'hui de retenir l'attention.

b) L'autonomie personnelle

Celle-ci a fait l'objet d'une réflexion intense au sein de l'Empire austro-hongrois²¹. Elle eut quelque écho au sein de la S.D.N. et une traduction en droit positif avec la loi estonienne de 1925 sur l'autonomie culturelle des minorités²². L'autonomie personnelle s'inscrit dans le cadre de l'unité de l'Etat. Elle tend à détacher la nationalité- au sens identitaire du terme- du territoire pour en faire un attribut de chaque citoyen, au même titre que son appartenance à telle religion, et qu'il choisira donc librement: c'est ainsi que l'article 7 de la loi estonienne du 15 décembre 1989 sur les droits

²¹ L'ouvrage majeur à cet égard est celui de K. Renner, déjà cité.

²² J.O.S.D.N., juin 1925, pp. 788-791.

ethniques des citoyens, qui s'inspire partiellement de celle de 1925, précise que tous les Estoniens ont le droit de choisir librement leur groupe ethnique en fonction de leur origine ethnique. Le paragraphe 9 de la loi de 1925 disposait: "L'appartenance à une institution d'autonomie culturelle est fixée par le registre de nationalité, dans lequel peuvent se faire inscrire les citoyens âgés d'au moins 18 ans...". A partir de là, les minorités nationales s'organisent, non sur une base territoriale, mais sous la forme d'unités corporatives de droit public dotées de leurs propres organes d'auto-gouvernement, essentiellement dans les domaines de l'enseignement et de la culture, mais aussi de compétences financières. Elles doivent donc posséder la personnalité juridique. Le projet de loi hongrois n° 5190 sur les droits des minorités nationales et ethniques s'engage dans cette voie, qui précise que "Les administrations autonomes élues des minorités sont des entités publiques" (paragraphe 5-2) et, partant, que "La minorité nationale est un sujet de droit" (paragraphe 35-2). Certes, l'on ne saurait sous-estimer la complexité et les difficultés pratiques de l'autonomie personnelle. Mais la réflexion à son propos est née en Europe centrale même et, depuis lors, la science administrative a pu perfectionner l'idée du "self-government" local. Même si celle-ci n'a guère réussi à Chypre et au Liban, les causes demeurent trop circonscrites à ces pays pour que l'on puisse en tirer de plus amples enseignements. c'est pourquoi le principe de personnalité paraît bien être aujourd'hui le fondement à explorer de la participation des personnes appartenant aux minorités nationales au fonctionnement des institutions démocratiques.