

Strasbourg, le 13 octobre 1997

<s:\cdl\doc(97)\cdl-min\2.f>

**N° 010 / 95**

Diffusion restreinte

CDL-MIN (97) 2

Fr.seul.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**QUESTIONNAIRE SUR  
LA PARTICIPATION DES MINORITES  
A LA VIE PUBLIQUE**

**NOTE DU SECRETARIAT**

**Questionnaire sur la participation des personnes  
appartenant à des minorités à la vie publique**

**Note du Secrétariat**

1. Suite à l'effondrement des régimes socialistes d'Europe centrale et orientale, la question des minorités s'est posée avec une particulière acuité, et a retenu une attention soutenue du Conseil de l'Europe. Petit à petit s'est imposée l'idée que les minorités nationales méritent une protection particulière. Cette protection est considérée aujourd'hui comme un élément important du nouvel ordre européen en cours d'établissement.

Ce principe étant généralement accepté par la plupart des Etats européens, des divergences existent sur ce qu'il faut entendre par minorités, sur la nature et l'étendue des droits qu'il convient leur accorder, ainsi que sur la force juridique dont ceux-ci devraient bénéficier. Les divergences dans les conceptions politiques et philosophiques, les méfiances anciennes et les tensions nouvelles développées dans un contexte de crise économique pèsent sur les Etats et expliquent leurs hésitations. C'est dans le cadre de la réflexion relative aux formes que devrait revêtir la protection des minorités nationales aujourd'hui en Europe que la Commission de Venise a lancé son étude sur la **participation des minorités à la vie publique**. L'idée est qu'il faut commencer par faire l'inventaire du droit existant sur cette question dans les différents pays européens, avant de procéder à une appréciation et de proposer des modifications.

Le premier aspect de l'étude sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique concerne l'identification des règles nationales qui prennent en compte les personnes appartenant à des minorités pour favoriser leur **participation à la vie politique**. La question qui se pose est plus particulièrement de savoir dans quelle mesure l'existence des minorités nationales est prise en considération lors de la fixation des règles relatives au découpage des circonscriptions électorales, au choix du mode de scrutin et à l'attribution des sièges au Parlement. Cette question du recensement des règles électorales des Etats européens en vue d'une appréciation de la participation effective des minorités à la vie politique fait l'objet d'un rapport en cours.

Mise à part l'interrogation concernant la place qui revient aux minorités dans les mécanismes d'exercice du pouvoir, se pose aussi la question de savoir quelle est la place faite aux minorités dans les autres domaines de la vie publique. L'étude projetée vise en effet à faire un inventaire des règles nationales concernant la participation des minorités à la vie publique dans ses aspects autres que politique. Or on peut s'interroger si les éléments contenus dans les réponses des Etats participant à l'étude sont suffisants pour faire l'objet d'une analyse séparée, centrée sur la participation des minorités à la vie publique dans ses aspects autres que politique (qualifiés ci-après de "**vie sociale**"). A cet égard, il faut également tenir compte du fait que la Commission a déjà publié une vaste étude sur la protection des minorités, en général et plus spécifiquement

dans l'Etat fédéral et régional<sup>1</sup>, et, comme cela vient d'être indiqué, elle en train d'élaborer une étude sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique au travers du droit électoral. Il convient donc de déterminer quelle matière mérite encore d'être traitée, et quelle approche doit être adoptée à cet égard.

2. Le principe général applicable en la matière est sans surprise le principe de la non-discrimination. Il est généralement considéré que ce principe ne s'oppose pas à l'exigence d'une (bonne) connaissance de la langue de la majorité. ents Etats.

Cependant, pour garantir une égalité matérielle, un traitement de faveur peut parfois s'avérer nécessaire. La différence entre l'adoption de mesures spéciales en faveur des minorités et le principe de non discrimination réside dans la différence entre l'égalité de droit et l'égalité de fait. Or, à la différence du principe de la non-discrimination, l'octroi de droits spéciaux aux minorités est loin de faire l'objet d'un consensus international. Il peut donc être intéressant d'examiner dans quelle mesure les Etats sont disposés à s'engager dans la voie d'une action concrète en faveur des minorités. Cette discussion prend tout son sens à une époque où cette idée de mesures positives est remise en cause dans un des pays où elle a le plus prospéré, à savoir les Etats-Unis.

Parmi les **mesures (positives)** prises par l'Etat en faveur des minorités, on peut distinguer deux aspects.

En premier lieu, il s'agit de la *garantie matérielle du droit de préserver sa spécificité culturelle, linguistique ou religieuse*, qui figurent parmi les droits les plus importants pour les minorités. Cela implique notamment l'obligation de l'Etat de financer l'enseignement de ou dans la langue minoritaire, l'emploi de la langue minoritaire dans l'administration publique<sup>2</sup>, et le financement par l'Etat d'organismes chargés de représenter et promouvoir les intérêts des minorités. Sur ces questions, une étude très complète a été déjà effectuée par la Commission de Venise<sup>3</sup>. *Ce n'est que concernant la question du soutien financier accordé par les Etats à des organes représentant les intérêts des minorités existantes que des précisions peuvent être apportées à l'étude existante.*

Dans un certain nombre de pays en effet, les pouvoirs publics se sont engagés dans une voie de soutien matériel des minorités nationales par le financement d'associations ou organes censés représenter leurs intérêts. C'est ainsi qu'en Argentine par exemple, la Constitution oblige le Congrès de reconnaître l'existence juridique des communautés indigènes, de respecter la possession par ces communautés des terres qu'elles occupent traditionnellement, mais aussi de leur octroyer d'autres terres aptes au développement humain qui ne seront ni cessibles, ni susceptibles d'être grevées par une charge quelconque. Au Danemark, le gouvernement procure un soutien financier important à des organisations représentant les minorités et chargées de mettre en avant les intérêts de

---

<sup>1</sup> Voir "La protection des minorités", Science et technique de la démocratie n 9.

<sup>2</sup> Par la mise en place d'une administration bilingue ou la mise à disposition du public d'interprètes.

<sup>3</sup> Voir "La protection des minorités", dans la Collection "Science et techniques de la démocratie" n 9, Travaux de la Commission européenne de la démocratie par le droit, p.43.

celles-ci.

En Finlande, on peut trouver à côté des organes élus chargés de représenter les minorités dans la vie politique d'autres organes semi-officiels, dépourvus de tout pouvoir de décision, mais chargés de promouvoir les intérêts des minorités et financés par l'Etat. Enfin, en Russie, la Constitution de la Fédération mentionne parmi les droits collectifs reconnus aux minorités la satisfaction des besoins et intérêts économiques grâce à des subventions budgétaires, ainsi que la création de fonds spéciaux d'assistance et de développement. Le rapport concernant les droits spéciaux dont bénéficient les minorités nationales en tant que telles pourrait par conséquent être complété par des précisions sur cette question.

En deuxième lieu, certains Etats, en nombre limité, ont adopté des *mesures positives au sens étroit*, dites aussi mesures de discrimination positive, qui dérogent à l'égalité formelle afin d'assurer une représentation équitable des minorités, par exemple dans la fonction publique ou dans l'enseignement supérieur. *Ce thème n'a jusqu'alors pas fait l'objet d'un examen approfondi de la Commission.*

On peut citer ici le cas de la Grèce, du Canada et de "l'Ex-République yougoslave de Macédoine", où l'on trouve des mesures prises pour favoriser l'accès par les membres des minorités à l'Université ou à un emploi, ces mesures revêtant d'ailleurs plusieurs noms: quotas, objectifs numériques ou programmes d'équité.

Dans d'autres Etats, l'appartenance d'un individu à une minorité nationale n'est pas prise en considération en tant que telle, mais à travers la condition de connaissance de la langue minoritaire pour travailler dans l'administration publique, condition qui joue évidemment en faveur des minorités nationales. C'est le cas, par exemple, en Croatie, en Estonie, en Finlande, en Italie, en Espagne et en Slovénie. Dans d'autres Etats encore, la connaissance de la langue minoritaire ou du droit local est simplement considérée comme un mérite supplémentaire en faveur du candidat, mais pas comme une condition d'accès à l'emploi proprement dite (Autriche, Espagne).

Dans la plupart des pays cependant, il semble qu'il n'y a pas de mesures positives, au sens étroit, en faveur des individus en tant que membres des minorités nationales. Il semble même que, dans certains pays, les mesures spéciales prises en faveur des minorités font l'objet de critiques (Finlande, Italie). Par conséquent, les mesures positives au sens étroit prises par les Etats européens en faveur des membres des minorités nationales demeurent finalement assez limitées.

3. Une étude complémentaire à celles déjà effectuées par la Commission de Venise<sup>4</sup>, ou en cours (sur les questions de droit électoral) pourrait toucher les aspects susmentionnés.

- Les *mesures positives au sens large*, et plus spécifiquement les mesures financières prises par l'Etat en vue de garantir matériellement le droit des minorités de préserver leurs spécificité culturelle, linguistique ou religieuse. Il ne semble pas nécessaire de reprendre dans un nouveau rapport d'autres éléments des droits culturels, linguistiques et religieux, déjà développés dans l'étude antérieure de la Commission<sup>5</sup>, bien que l'on retrouve dans les réponses au questionnaire sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique plusieurs précisions relatives notamment au droit à l'enseignement de la langue minoritaire ou au droit à l'emploi de la langue minoritaire dans les administrations publiques. Il convient donc de se limiter à quelques précisions supplémentaires relatives au *soutien financier par l'Etat des organes représentant les intérêts des minorités*, question qui ne semble pas avoir été approfondie jusqu'ici.

- Le rapport existant ne traite pas de la question des *mesures positives au sens étroit, qui dérogent à l'égalité formelle afin d'assurer une représentation équitable des minorités*. Cependant, nous pouvons constater que les mesures prises par les Etats dans ce cadre sont assez limitées. La discrimination positive en tant que moyen de remplacer une égalité formelle par une égalité de fait ne fait nullement l'objet d'un consensus.

4. Il est donc proposé de procéder de la manière suivante.

1. Pour le moment, une brève note de synthèse des réponses au questionnaire sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, relative à la partie "accès à la fonction publique et divers", sera préparée par le Secrétariat. Il s'agira d'un document CDL non destiné à publication, dont le contenu mettra l'accent sur les points qui précèdent. Les éléments qui y seront repertoriés pourront être inclus, dans la mesure du possible, dans le rapport préparé par le Professeur Özbudun sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, qui concerne avant tout le droit électoral.

2. Dans le proche avenir, les membres pourraient être invités, s'ils le souhaitent, à faire une proposition concrète sur la façon de traiter la question des mesures positives de manière plus approfondie.

---

<sup>4</sup> "La protection des minorités", *Science et technique de la démocratie* n°9.

<sup>5</sup> *Science et technique de la démocratie* n°9.